

De stagnerende verzorgingsstaat

J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt

bron

J.A.A. van Doorn & C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom, Meppel / Amsterdam, 1982 (derde druk)

Zie voor verantwoording: https://www.dbnl.org/tekst/door036stag01_01/colofon.php

Let op: boeken en tijdschriftjaargangen die korter dan 140 jaar geleden verschenen zijn, kunnen auteursrechtelijk beschermd zijn. Welke vormen van gebruik zijn toegestaan voor dit werk of delen ervan, lees je in de [gebruiksvoorwaarden](#).



Voorwoord

De discussie die de ontwikkelingsgang van de verzorgingsstaat steeds heeft begeleid, blijkt in de afgelopen jaren een scherper klank te hebben gekregen. In de plaats van groeiproblemen zijn overlevingsproblemen getreden; sommige commentatoren spreken al van een crisis.

Ook in het maandblad *Beleid & Maatschappij* spiegelt dit debat zich af. Het bleek zelfs mogelijk een zodanige keuze uit de artikelen over het onderwerp te doen dat de samenstelling van een redelijk samenhangende opstellenbundel kon worden ondernomen. Die bundel ligt thans voor u.

Bij het selecteren van de bijdragen is de voorkeur gegeven aan stukken van algemene aard, aangevuld met enkele sector-demonstraties. Ook bij de bibliografie is die gedragslijn gevolgd, zij het dat aan recente en aan Nederlandse publikaties, om begrijpelijke redenen, de voorrang is gegeven.

De lezer zal merken dat meestal de term ‘verzorgingsstaat’ wordt gebruikt. Economisten plegen veelal van ‘welvaartsstaat’ te spreken, zoals ook de Nederlandse sociologen vroeger plachten te doen. Wezenlijke verschillen zijn hiermee niet geïmpliceerd; het is een zaak van accenten.

De auteurs komt dank toe voor hun bereidwilligheid hun artikel aan deze bundel af te staan, in enkele gevallen ook voor de bereidheid op korte termijn een bewerking te verzorgen. De vindplaatsen van de oorspronkelijke stukken alsmede enkele bijzonderheden over de auteurs zijn in bijlagen achterin de bundel toegevoegd. Het register ten slotte kan voorzien in de behoefte van de lezer meer systematisch van het gebodene gebruik te maken.

JvD/CS, november 1977

Inleiding

J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt

I

Halverwege de tweede wereldoorlog, op 7 april 1943, verzamelden zich te Londen enkele Nederlanders om door de minister van Sociale Zaken van het oorlogskabinet te worden geïnstalleerd als leden van een commissie met als opdracht algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland. Het installatie-ritueel week niet af van het gebruikelijke: een rede van de minister, afgesloten met het constitueren van de commissie en het overdragen van de leiding van de vergadering aan de voorzitter, die op zijn beurt de minister toesprak en mede in naam van de leden toezegde zijn best te zullen doen.

Men was bepaald niet met wereldvreemde dingen bezig. Er werd integendeel uitdrukkelijk verwezen naar de invloed van de oorlog op de maatschappelijke ontwikkeling en op de noodzaak bij de wederopbouw van Nederland de hele bevolking te kunnen betrekken. Lichtend voorbeeld voor de commissie was het plan-Beveridge en inspiratiebron vormde het nog prille Atlantisch Handvest. Het was noodzakelijk, zo luidt de strekking van de argumentatie, bestaanszekerheid te scheppen ‘voor alle leden des volks’.¹

Het zou onjuist zijn te stellen dat de Nederlandse verzorgingsstaat in het verduisterde Londen van 1943 werd geboren. Wél staat vast dat destijds met de consequente uitbouw van het stelsel definitief een begin werd gemaakt. Nu, nauwelijks 35 jaar later, lijkt het bouwwerk vrijwel voltooid. Op onderdelen is nog verbetering mogelijk, maar de omtrekken staan vast.

De bouw van de verzorgingsstaat biedt een voorbeeld van

modern beleid. Veel sterker dan het industriële systeem, de rechtsstaat en de parlementaire democratie - andere verworvenheden van maatschappelijke en politieke ontwikkeling - is de verzorgingsstaat het resultaat van stelselmatig, bijna planmatig overheidsbeleid. Het stelsel is de uitdrukking van het kennelijke vermogen van de moderne maatschappij tot het construeren van grootscheepse voorzieningen, als zodanig symbolisch voor een tijdperk waarin de mens zelf zijn lot in handen neemt.

Des te opvallender is de malaise waaraan de verzorgingsstaat momenteel onderhevig is: over onze sociale zekerheid heerst diepe maatschappelijke onzekerheid. Hoewel het stelsel in formele zin voltooid is, wordt de werking als onvolkomen ervaren; terwijl velen menen dat de lijnen al té ver zijn doorgetrokken, vinden anderen dat het nog steeds onbevredigend functioneert.

Nog niet zo lang geleden kon men een fundamentele discussie uit de weg gaan door eenvoudig meer geld in de voorzieningen te pompen; de verzorgingsstaat loste de problemen op door ze op de toekomst af te wentelen, ze voor zich uit te schuiven. ‘Wealth’, zegt Galbraith, ‘is the relentless enemy of understanding’², wat in dit geval betekent dat onze welvaart de kijk op de zin van ons welzijn versluisde. Nu de groei van de welvaart afneemt, leeft de discussie over het welzijn weer op. Aan deze discussie willen de teksten in deze bundel een bijdrage geven.

II

Het is niet nodig en trouwens ook niet mogelijk van het gebodene een soort samenvatting te verstrekken. Daarvoor zijn de bijdragen naar oriëntatie en inhoud te divers. Naast de ideologische en maatschappelijke wortels komen juridische, economische en politieke aspecten aan de orde; over het probleem van de beheersbaarheid van het stelsel wordt gesproken maar eveneens over de afhankelijkheid van het individu; behalve algemene beschouwingen worden analyses van de gang van zaken in enkele sectoren aangeboden; hoewel de Nederlandse situatie vrijwel steeds in het middelpunt staat,

blijven buitenlandse ervaringen niet onbesproken. Wie zich ten slotte nader wil oriënteren, kan terecht bij een lijst met publikaties over historische en actuele aspecten van wat in het Angelsaksisch taalgebied de *welfare state* wordt genoemd en hier te lande als welvaartsstaat of verzorgingsstaat te boek staat. Hij zal bij raadpleging van die literatuur merken dat veel van de vaderlandse problemen ook elders precies zo worden ervaren.

Hoe algemeen de benadering in deze bundel ook is, tal van achterliggende vragen zijn nog maar onvolledig aan bod gekomen. Pas recentelijk komen we tot de ontdekking dat het bouwwerk dat we in de afgelopen decennia hebben opgetrokken - en bepaald niet 'in a fit of absence of mind'³ - een reeks van onbedoelde consequenties heeft teweeggebracht die nog nauwelijks zijn te overzien. Hoe bewust de koers naar de verzorgingsstaat ook is uitgezet en hoezeer getracht is de zaken onder controle te houden, de werkelijke loop der dingen blijkt voor de zoveelste keer 'achter de ruggen van de mensen te zijn omgegaan'.

De snel naderbij komende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat is daarvan het bekendste en meest zichtbare bewijs. Wat minder direct zichtbaar, maar wél steeds meer voelbaar is, is de bestuurlijke onbeheersbaarheid van het stelsel, dat immers alleen kan voortbestaan, indien de gemeenschap in de vorm van de overheid bij machte blijft te voldoen aan de opdrachten die zij zichzelf heeft verstrekt en aan de verwachtingen die zij bij de burgers heeft gewekt. Het ziet er naar uit dat de grenzen van die capaciteit in zicht komen, en dat terwijl de overheid allerm minst in staat lijkt tot zelfbeperking inzake het scheppen van nieuwe voorzieningen, om maar te zwijgen van de voortgaande 'rise of expectations' onder de cliënten.

Wat zich thans meer en meer gaat wreken is het ontbreken van een goed gefundeerd denksysteem als leidraad bij de opbouw van de verzorgingsstaat. We ontmoeten hier de keerzijde van het pragmatische en geconstrueerde van het stelsel, dat vanaf de aanvang een doctrine miste, in dit opzicht contrasterend met de opkomst van parlementarisme en democratie die immers verbonden waren met duidelijk omlijnde

maatschappelijke ideologieën. Hoewel ook bij de verzorgingsstaat ethische betrokkenheid en filosofische doordening niet hebben ontbroken, moet de belangrijkste prestatie van het stelsel niet dáár worden gezocht, maar hoofdzakelijk in het oprichten van een reusachtige herverdelingsmachinerie in naam van een systeem van collectieve risicodekking.

Het is wellicht vooral uit dit technocratische karakter van het stelsel te verklaren dat men allerlei consequenties niet heeft voorzien en geen antwoord weet op de vraag hoe men verder moet, nu de scheuren in het bouwwerk zichtbaar worden.

III

De consequenties van de realisering van de verzorgingsstaat zijn zowel van maatschappelijke als van culturele aard. Maatschappelijk opmerkelijk is het haperen van de herverdelingsmachine onder invloed van een gelijktijdige overbelasting en onderbelasting. Overbelasting doet zich voor waar het profijt van de geschapen voorzieningen vaak toevalt aan degenen voor wie die voorzieningen niet waren bedoeld; onderbelasting komt voor indien anderen, die juist wel in aanmerking moesten komen, niet in staat blijken hun rechten te realiseren.

Ten dele zal deze onevenwichtigheid samenhangen met een verdeling naar maatschappelijk méér en minder bevoorrechte bevolkingscategorieën, maar men doet er goed aan hierbij niet steeds in de klassieke collectieve verschillen naar inkomen, macht en status te denken. Minstens even belangrijk zijn verschillen in profijt tussen hen die ‘de weg weten’ of niet door scrupules worden geplaagd, en degenen die sociaal minder handig dan wel meer integer zijn.

Onderzoek wijst uit wat algemene beschouwing al deed vermoeden: de verzorgingsstaat en haar voorzieningen is te weinig gedetailleerd geconstrueerd om deze onevenwichtigheid te kunnen bestrijden. De ontmoeting tussen onpersoonlijke wettelijke regelingen en persoonlijke behoeften, de aansluiting van bureaucratische organen bij individuele omstandigheden moet vaak mislukken.

Wie verdere verfijning van het stelsel bepleit - en daarvoor is alle reden - stuit op het dilemma dat nu reeds niemand meer de weg weet te vinden in het oerwoud van voorzieningen en regelingen, als zodanig een nieuwe bron van afhankelijkheid voor degenen voor wie de bemoeienis is bedoeld. Zo min als 'meer van hetzelfde' in materiële zin werkelijk soelaas biedt, zo min zijn nog méér regelingen in administratieve zin een oplossing.

Wie daaruit zou besluiten dat de weg terug moet worden betreden, dat wil zeggen dat 'zelfhulp' de plaats moet gaan innemen van bemoeienis door anderen - met name professionele werkers en organisaties - botst op een andere barrière, en wel één die door de verzorgingsstaat zelf is opgeroepen: het welzijnsconsumentisme.

De verbreiding van deze houding is het gevolg van het eroderen van twee oudere collectieve houdingen: die welke sociologen de 'protestantse ethiek' noemen - zichzelf maatschappelijk 'verbeteren' door hard werken, sparen en carrière maken - alsook die welke was verbonden met de socialistische maatschappijbeschouwing, geconcretiseerd in collectieve solidariteit. Beide grondhoudingen zijn door de verzorgingsstaat min of meer overbodig geworden.

Het zou van oppervlakkigheid getuigen deze veranderingen in maatschappelijke structuur en collectieve cultuur te willen behandelen in termen van schuld en verwijt. Evenmin zou het helpen, indien men zou besluiten tot het doen van een 'appel' op alle betrokkenen, hoe verleidelijk een dergelijk moreel vertoon in ons land ook is.

Indien er op deze problemen een antwoord is, dan ligt dat veeleer in zorgvuldige doordenking van de feitelijke maatschappelijke samenhangen, resulterend in een geduldig en consequent beleid over een breed front. Of onze democratische orde, die in tijden van welvaart en groei een succes is gebleken, ook in staat is onder voorwaarden van stagnatie doeltreffend te opereren, is een vraag die wel bijzonder moeilijk is te beantwoorden. Het is overigens de meest fundamentele vraag die in deze hele materie kan worden gesteld: zijn democratie en verzorgingsstaat blijvend te combineren?

Eindnoten:

- 1 *Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, etc.*, Deel I, Den Haag 1945, blz. 3.
- 2 J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, Londen 1958, blz. 1.
- 3 Naar het woord van de historicus Sir John Seeley, die - wellicht als boutade - meende dat aldus het Britse wereldrijk bijeen was gebracht. John Seeley, *The Expansion of England*, Leipzig 1884, blz. 17.

De wording van het stelsel

De verzorgingsmaatschappij in de praktijk

J.A.A. van Doorn

Een vloed van recente, in hoofdzaak sociaal-wetenschappelijke publikaties laat zien dat de verzorgingsstaat onlangs opnieuw onderwerp is geworden van een fundamentele discussie.¹ Terwijl vroegere studies konden gelden als begeleidend commentaar bij de opbouw van het stelsel, gaat het thans over de crisis van de verzorgingsstaat; beperkte de discussie zich voorheen tot een klein aantal hoog-ontwikkelde westerse landen, momenteel wordt onderkend dat de principes en de praktijk van het systeem bezig zijn zich over de hele wereld te verbreiden.

Het is begrijpelijk dat bij dit alles de staat in het middelpunt wordt geplaatst. Kenmerkend voor de verzorgingsstaat is immers de actieve rol van de overheid op ieder gebied, zodat ook de crisis van het systeem allereerst geacht wordt de staatssfeer te raken. Van economische zijde komt de publieke sector daarom zeer in de belangstelling, terwijl de politicologen de bedreiging van het democratisch stelsel binnen de verzorgingsstaat tot onderwerp kiezen.

De zo sterke accentuering van economisch beleid en politiek circuit kan doen vergeten dat de verzorgingsstaat méér is dan een staatsvorm, want in feite een specifieke maatschappijvorm.² Het gaat in wezen om een institutioneel complex van gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen dat weliswaar door de overheid wordt gegarandeerd en gesteund, maar overigens in het maatschappelijk middenveld opereert, in directe wisselwerking met de onderscheiden categorieën van cliënten. Wat de verzorgingsstaat doet is het instandhouden van een *verzorgingsmaatschappij*.³

Indien momenteel van beheersproblemen wordt gesproken, dan dienen deze mede en wellicht vooral te worden begrepen

als problemen inzake de beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij. De crisis binnen de overheidssfeer is daarvan een afgeleide, niet omgekeerd, al werkt het beleid in de overheidssfeer natuurlijk wel weer terug op de samenleving.

Ons verdere betoog zal gericht zijn op het blootleggen van problemen die de beheersing van de dienstverleningsvoorzieningen momenteel oproept. Daarmee staat de verzorgingsmaatschappij in het middelpunt, alsook de capaciteit van de verzorgingsstaat om zich als beheersvorm te handhaven en zich verder te ontwikkelen.

De verzorgingsmaatschappij als complex van voorzieningen

In essentie is de verzorgingsstaat de maatschappelijke belichaming van een garantieformule: de samenleving, georganiseerd als nationale staat⁴, waarborgt alle burgers een redelijk bestaan. Daartoe houdt die samenleving, geleid en gestimuleerd door de overheid, een uitgebreid stelsel van voorzieningen in stand die een gevarieerde ‘verzorging’ van de burgers tot opdracht hebben.

De meeste discussies over en in de verzorgingsstaat draaien rond de invulling van deze garantieformule. Van cruciale betekenis is het debat over de normen die met betrekking tot de ‘leverantie’ van voorzieningen worden aangehouden alsook over de kring van degenen die op die voorzieningen een beroep kunnen doen. In beide opzichten is er sprake van een geleidelijk toenemende verruiming, begrijpelijk, allereerst, omdat het gegarandeerde ‘minimum’ aan voorzieningen overeenkomstig maatschappelijke opvattingen steeds wordt herdefinieerd⁵, en voorts, omdat voor de hand liggende referentieprocessen de grens voortdurend doen opschuiven. Wat ontstaan is - en bedoeld was - als aanvullende hulp voor de zwaksten in de samenleving, heeft zich ontwikkeld tot een pakket van voorzieningen ten dienste van het overgrote deel van de bevolking.⁶

Uit deze spreidingsbeweging kan worden begrepen dat de discussie rond de verzorgingsstaat de kenmerken heeft aangenomen van een algemeen debat over sociale ongelijkheid en verdelende rechtvaardigheid. De verschuiving van de gren-

zen van de verzorgingsstaat deed op zeker moment de aandacht verleggen van specifieke ‘gedepriveerde’ groeperingen naar de bevolking als geheel.

Deze discussie heeft zich in vooral drie richtingen verder ontwikkeld, waarbij weliswaar niet altijd van de verzorgingsstaat sprake is, maar dit stelsel toch impliciet in het geding is.

Allereerst wordt het programma van voorzieningen gedefinieerd als een systeem van *rechten*. De verzorging die de staat garandeert betreft geen vrijblijvende of paternalistisch gelegitimeerde liefdadigheid, maar een geheel van wettelijk vastgelegde aanspraken. In de gestalte van de sociale rechtsstaat is de *welfare state* de opvolger van de liberale rechtsstaat: terwijl de aloude klassieke vrijheidsrechten bescherming boden *tegen* de overheid, waarborgen de moderne sociale grondrechten juist bescherming *door* de overheid.⁷

Problematisch wordt de verzorgingsstaat op dit punt, indien blijkt dat vele burgers hun rechten niet kennen en evenmin kunnen hanteren. Er bestaat een evidente afstand tussen rechtsaanspraken en rechtsrealisering.⁸

In de tweede plaats kan de verzorgingsstaat begrepen worden als een *economisch stelsel*. Om met name de kostbare voorzieningen van onderwijs en gezondheidszorg, en in het algemeen het systeem van sociale zekerheid te kunnen bekostigen, is een hoog ontwikkelde economie nodig alsmede een bevredigend stelsel van overheveling van de private naar de publieke sector. Naar de ervaring leert is in de verzorgingsstaat de verhouding tussen deze sectoren en vooral het proces van overheveling een fundamenteel probleem, dat met name de inflatiespiraal tot gevolg heeft. Zoals juristen door de verzorgingsstaat gedwongen zijn zich meer intensief met de sociale rechten van de burger te gaan bezighouden, zo hebben de economen de sector van de openbare financiën thans volledig erkend als een uiterst belangrijk probleemveld.⁹

De relatie met het derde, het *politieke aspect* van de verzorgingsstaat is hiermee eigenlijk al aangewezen. De overheidshuishouding en daarmee de overheid als systeem van politieke besluitvorming is onder de druk komen te staan van verwachtingen die zij zelf heeft opgeroepen. Juist in een

democratie, die als geheel en in onderdelen - in politieke stromingen, partijen en pressiegroepen - uiterst gevoelig is voor de druk van 'achterbannen', ontstaat het gevaar van wat wel een belangengroependemocratie wordt genoemd.¹⁰ Janowitz gaat zelfs zover verband te zoeken tussen het systeem van de verzorgingsstaat en het vóórkomen van zwakke politieke regimes, niet in staat tot het formeren van levensvatbare meerderheden of coalities.¹¹

De huidige economische stagnatie heeft deze problemen niet gecreëerd; wel verhevigd en daardoor betet zichtbaar gemaakt. Terwijl de vraag naar voorzieningen - onder andere door de depressie zelf - sterk blijft toenemen, moet het aanbod worden beperkt. Daarmee worden de gevoelens van onbillijke behandeling en de kritiek op wat men een onrechtvaardige inrichting van de samenleving acht luider, terwijl de overheid - niet meer in staat de lasten naar de toekomst af te wentelen - met de rug tegen de muur komt te staan. Gegeven de wisselend optredende pressie van de vele belangengroepen krijgt het overheidsbeleid een grillig en soms paniekerig karakter, wat ertoe bijdraagt de legitimiteit van de verzorgingsstaat als zodanig te ondergraven. De verzorgingsstaat verkeert als beheersingssysteem in een crisistoestand.

Wie deze problematiek tot onderwerp van studie kiest, kan zich in het bijzonder richten op de positie van de overheid, en zich al naar gelang zijn bijzonder gezichtspunt verdiepen in de werking van de sociale rechtsstaat, in het systeem van de overheidsfinanciën of in het functioneren van het parlementaire stelsel. Hij kan ook de individuele burger centraal stellen: als rechthebbende, als belastingbetaler, als ontvanger van sociale uitkeringen dan wel als kiezer. Door overheid en burger op elkaar te betrekken lijkt de verzorgingsstaat aardig compleet geanalyseerd.

Ten dele is dit juist: er lopen vele directe lijnen tussen staat en individu, zowel politiek en economisch als anderszins. Dit feit verleidt menigeen ertoe aan te nemen dat in het stelsel van de verzorgingsstaat de overheid zoveel machtiger is geworden en de burger in evenredigheid zoveel minder machtig. Vooral van conservatieve zijde pleegt men de na-

druk te leggen op het element van staatsdirigisme dat bovendien geacht wordt een bederfelijke invloed uit te oefenen op al degenen die eraan worden onderworpen. Menig criticus van radicale huize zit overigens op dezelfde lijn wanneer hij stelt dat de verzorgingsstaat een ‘repressief’ karakter heeft en dat de vrije mens daardoor in zijn ontplooiing wordt belemmerd.

Wie zo spreekt vergeet echter dat de verzorgingsstaat hoofdzakelijk functioneert door middel van een groot aantal gespecialiseerde activiteiten, soms toevertrouwd aan beroepsgroepen - professionele specialisten -, vaak ook aan functionele organisaties, waarin overigens weer beroepskrachten overheersen. Dat wil zeggen: de verzorgingsstaat neemt in feite de vorm aan van een uiterst omvangrijk en ingewikkeld complex van speciale voorzieningen, weliswaar grotendeels door overheidsmiddelen op de been gehouden, maar niettemin een beleid voerend dat in handen ligt van specialisten en gespecialiseerde organen.

Het is deze wereld die wij als verzorgingsmaatschappij hebben betiteld: het maatschappelijk middenveld tussen staat en burger, waar onderwijs en gezondheidszorg, rechtshulp en maatschappelijk of cultureel welzijnswerk zich bewegen, binnen het kader van het staatsbestel maar evenzeer volgens een eigen beleidslogica en in eigen institutionele verbanden.

Indien men stelt dat de maatschappelijke dienstverlening van de verzorgingsstaat aan organisaties en professies is gedelegeerd, dan zegt men meteen dat zich tussen de overheid en de burger een relatief autonoom gebied bevindt, waarop de overheid weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet. De overheid heeft de taak het gebruik van de financiële middelen door deze voorzieningen zo goed mogelijk in de hand te houden; de burger kan trachten ‘van onderop’ enige greep op deze instanties te krijgen. De aard van veel dienstverlening brengt echter met zich mee dat de specialisten en specialistische organisaties die zich ermee belasten, armslag en speelruimte kunnen bedingen, wat zowel ten koste van de invloed van de overheid als ten koste van de cliënt zal gaan.

Dit is het specifieke probleem van beheersing dat wij in het volgende willen behandelen. Het is in wezen geen nieuw probleem. Het vertoont overeenkomst met de beheersing van het economisch stelsel, zoals die sinds de vorige eeuw in ontwikkelde landen aan de orde is gesteld. Ook de markteconomie onttrok en onttrekt zich grotendeels aan de directe greep van de gemeenschap; de kapitalistische produktiewijze is immers in particuliere ondernemingen georganiseerd en bezit als zodanig een hoge mate van autonomie.

Door de opkomst van de vakbeweging is het beheersingsvraagstuk ten aanzien van de economie alleen veranderd, niet vergemakkelijkt. Ook de vakbeweging is een vrije associatie van belanghebbenden, die weliswaar voor de ondernemers een tegenmacht vormt maar overigens voldoende autonomie bezit om tegen 'het algemeen belang' in te gaan. Kapitalisme en 'unionisme' zijn voorbeelden van institutionele machten in het maatschappelijk middenveld, waarop de overheid zo min als de burger - in zijn rol van consument - veel vat kunnen krijgen.

Naast de produktie van materiële goederen is de voorziening in immateriële behoeften steeds belangrijker geworden. Het beheersingsvraagstuk van de liberale staat herhaalt zich op ander terrein, of, op andere wijze gezegd: de staat krijgt er, als verzorgingsstaat, een beheersingsprobleem bij. Terwijl overheid en burger nog steeds, hoewel minder dan vroeger, afhankelijk zijn van het economisch systeem dat de welvaartsgroei moet garanderen, worden zij thans geconfronteerd met de georganiseerde voorzieningen die de welzijnsgeroel moeten verwezenlijken.

Zomin als het kapitalistische produktiestelsel is ook het voorzieningenstelsel van de verzorgingsmaatschappij van oorsprong een produkt van overheidsbemoeienis. Het tegendeel is waar: binnen het staatsbestel ontwikkelden zich onafhankelijke instituties die in de materiële en immateriële behoeften van de samenleving voorzagen. De 19e-eeuwse liberale staat trof de kapitalistische onderneming aan, zoals de latere verzorgingsstaat de medische professie, de advocatuur, het schoolwezen en de instellingen van weldadigheid zou aantreffen. In sommige gevallen betrof het hoog-ontwik-

kelde en vergelijkenderwijs effectieve systemen van behoeftenvoorziening, kenmerkend voor de zich moderniserende en dus specialiserende en organiserende maatschappelijke orde.

Gezegd moet echter worden dat de verzorgingsstaat - programmatisch en ambitieus van signatuur - méér heeft gedaan dan te trachten de institutionele erfenis zo goed mogelijk te beheren. Zij heeft de maatschappelijke voorzieningen in haar politieke plannen opgenomen, ze wettelijk geregeld en financieel bevoorrecht. Zij heeft, met andere woorden, een machtige - een eigenmachtige! - verzorgingsmaatschappij helpen inrichten. Alvorens nu tot het beheersingsvraagstuk over te gaan, is het nuttig te laten zien hoe die inrichting in Nederland in zijn werk ging.

De Nederlandse variant van de verzorgingsmaatschappij

Vergelijkende studie heeft aan het licht gebracht dat, anders dan men vaak meende, politieke of ideologische factoren ten aanzien van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat weinig of geen verklarende waarde hebben. Daarentegen blijkt de factor economische groei van cruciaal belang.¹²

Deze conclusie heeft echter een beperkte betekenis. Zij is geldig in zoverre de verzorgingsstaat begrepen wordt als een stelsel dat gekenmerkt wordt door hoge uitgaven aan sociale verzorging en welzijn; zij is niet bewezen indien wordt gelet op de institutionele inrichting van de diverse nationale verzorgingsmaatschappijen, waartussen zeker aanzienlijke verschillen bestaan.

Hoewel wij allereerst zijn geïnteresseerd in dit tweede aspect, zullen we voorafgaand aan de hand van enkele cijfers laten zien, hoezeer de allerwegen geconstateerde, enorme toeneming van de welzijnskosten ook in ons land een feit is.

Beperken wij ons tot de sociale uitkeringen, dan blijkt dat deze tussen 1950 en 1975 niet minder dan 52 maal zo omvangrijk zijn geworden. In 1950 legden zij beslag op minder dan 5 % van het nationaal inkomen, in 1975 op ongeveer 20 %; elke vier jaar trad een verdubbeling op: in 1959 beliepen ze f 2,5 miljard, in 1975 was de f 40 miljard gepasseerd¹³ (zie ook tabel 1).

Tabel 1: Sociale verzekeringsuitgaven 1968-1976¹⁴

jaar	uitkeringen in miljoenen	toeneming t.o.v. voorafgaand jaar
1968	12 100	-----
1969	14 400	2 300
1970	16 700	2 300
1971	20 100	3 400
1972	23 900	3 800
1973	27 900	4 000
1974	33 600	5 700
1975	40 900	7 300
1976	48 100	7 200

Onderscheidt men de welzijnskosten naar terrein van activiteit, dan blijken - overeenkomstig de verwachtingen - gezondheidszorg en onderwijs de kostbaarste voorzieningen: beide nemen ongeveer 9 % van het nationaal inkomen; in 1953 was dit nog respectievelijk 3,8 en 3,7 %.¹⁵

Een nadere detaillering van de uitgaven op het bescheidener, maar voor de verzorgingsmaatschappij zeer karakteristieke gebied van de maatschappelijke dienstverlening toont aan, dat hiervoor in 1966 41 miljoen werd uitgetrokken, in 1976 - precies tien jaar later! - ruim 948 miljoen. De gezinsverzorging was de grootste post: in 1970 ruim 55 miljoen, zes jaar later ruim 713 miljoen.¹⁶ Dergelijke fenomenale groeicijfers zijn ook in andere begrotingen te vinden, zo in die van de Directie Samenlevingsopbouw van CRM, die op het vroeger zogeheten opbouwwerk betrekking hebben: in 1953 f 0,7 miljoen, in 1963 f 12,3 miljoen, terwijl in 1973 de f 100 miljoen ruim worden overschreden. Toch moest de werkelijke explosieve groei toen nog komen¹⁷ (zie tabel 2).

Wie geïnteresseerd is in de mogelijkheden tot beheersing van dergelijke voorzieningen, zal met de blote groeicijfers in de hand weinig kunnen uitrichten. Hij dient te beschikken over inzicht in de institutionele structuur van de verzorgingsmaatschappij. In dit opzicht gaan nationale verschillen echter wel degelijk een grote rol spelen. Zo is het van belang of er sprake

Tabel 2: Uitgaven van de centrale overheid ten behoeve van het opbouwwerk 1970-1976¹⁸

	begrotingsbedrag in miljoenen guldens	toeneming ten opzichte van voorafgaand jaar
1970	52,8	-----
1971	72,2	19,4
1972	84,6	12,4
1973	101,8	17,2
1974	126,6	24,4
1975	172,3	46,1
1976	294,3	122

is van democratisch of totalitair georganiseerde samenlevingen, omdat in de eerste veel méér dan in de tweede ‘het vrije spel der maatschappelijke voorzieningen’ een rol heeft gespeeld bij de uitbouw van het stelsel. Maar ook binnen de categorie der democratieën zijn verschillen duidelijk aanwijsbaar, zoals die tussen de Verenigde Staten en Groot Brittannië.¹⁹

Wat Nederland betreft, hier valt in de eerste plaats de grote betekenis op van wat met een goedvaderlandse term het ‘particulier initiatief’ wordt genoemd, op basis waarvan een particulier stelsel als maatschappelijke organisatievorm is ontstaan. Door Couwenberg werd dit gedefinieerd als

‘het organisatietype, waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiing, waaruit blijkt, dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk overlaat aan particuliere lichamen, die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn’.²⁰

Dit particuliere stelsel betreft zowel activiteiten binnen als buiten de economische sector. In beide sectoren bestond in Nederland vanouds een voorkeur voor particulier initiatief en vrijwillige organisatie, uitdrukking van de voorkeur van de burger voor een ‘staatsvrije’ sfeer.

Op dit punt is er niet bijzonder veel verschil tussen Neder-

land en andere burgerlijke naties. Een eigenaardige, hoewel niet uniek Nederlandse trek krijgt het particuliere stelsel hier te lande doordat het sinds het einde van de vorige eeuw steeds méér een voertuig wordt van confessionele invloed²¹, een ontwikkeling die in de laatste fase als het proces van verzuiling bekend zal worden.

Zo lang de welzijnsvoorzieningen die wij tot de verzorgingsmaatschappij rekenen nog van secundaire betekenis waren, was het voor burgerij en kerken niet moeilijk van initiatieven blijk te geven. Zo was in het midden van de vorige eeuw het aandeel van de kerkelijke armbesturen in het totale, aan onderstand uitgegeven geld meer dan 50 %; de particuliere ('burgerlijke') liefdadigheid kwam aan 10 %. Opvallend is de toen reeds opdringende overheid, die haar 40 % van 1854 al in 1869 in een percentage van bijna 50 had omgezet.²²

Maar het ging hier nog om een terrein van traditioneel kerkelijke bemoeienis. In het onderwijs had men de slag, leek het, verloren: rond 1890 volgde bijna 80 % van de schooljeugd openbaar onderwijs.²³

Op het moment dat de eerste omtrekken van de Nederlandse verzorgingsstaat zichtbaar worden, in het begin van deze eeuw, weten de confessionele partijen echter naar het politieke centrum door te stoten en een machtspositie te veroveren die zij pas in het afgelopen decennium zien afbrokkelen. In alle verkiezingen behalen zij samen een solide meerderheid; pas in 1967 zakken zij terug tot ruim 47 %, om daarna snel aan invloed te verliezen.²⁴

Deze confessionele partijen zijn gedurende driekwart eeuw de grote en principiële hoeders van wat het particulier initiatief wordt genoemd, in feite overwegend een maatschappelijke organisatieactiviteit op basis van een levensbeschouwelijk pluralisme. *De groeiende macht van deze confessionele stromingen en de geleidelijke opkomst en vormgeving van de verzorgingsstaat vallen in de tijd volledig samen. Het is dit samengaan dat aan de Nederlandse verzorgingsmaatschappij een eigen karakter geeft:* de groei van de voorzieningen is immers tevens - en disproportioneel groot - de groei van voorzieningen op confessionele grondslag.

De beslissende slag wordt geleverd op het terrein van het onderwijs; het is ook daar dat de grootste successen worden geboekt. We zagen al dat vóór het einde van de schoolstrijd slechts 20 % van de kinderen het bijzonder lager onderwijs bezochten. In 1917 was dit cijfer 40 %, in 1945 niet minder dan 70 %.²⁵ In 1900 was er van katholiek middelbaar onderwijs nog nauwelijks sprake; in 1925 waren er reeds 56 zodanig gefundeerde scholen, in 1946 76. In laatstgenoemd jaar was ongeveer de helft van het totaal van de 300 middelbare scholen tot het bijzonder onderwijs te rekenen.²⁶

Andere sectoren volgden dezelfde ontwikkelingslijnen. Terwijl sociale en medische voorzieningen op katholieke grondslag in de vorige eeuw van weinig betekenis waren, telde men in 1945 de volgende indrukwekkend omvangrijke reeks van katholieke instellingen: 8 psychiatrische inrichtingen, 118 ziekenhuizen, 5 internaten voor zwakzinnige en achterlijke kinderen, 32 gestichten voor verwaarloosde kinderen, 25 weeshuizen en ongeveer 230 bejaardentehuizen.²⁷

Toch zou de 'grote sprong voorwaarts' pas na 1945 worden gemaakt. In dezelfde vijftien jaar dat de Nederlandse verzorgingsmaatschappij wordt voltooid, breiden de zuilen - het 'particulier initiatief' bij uitstek - hun activiteit stormachtig uit. Om een voorbeeld te noemen: terwijl het aantal openbare middelbare scholen sinds 1930 eerst terugloopt en tussen 1946 en 1954 vrijwel constant blijft, neemt het aantal katholieke instellingen tussen laatstgenoemde jaren toe van 76 tot 127, het aantal protestants-christelijke van 41 tot 63.²⁸

In 1956 worden de aantallen landelijk werkzame organisaties (stichtingen of verenigingen) geregistreerd, die activiteiten bundelen op de diverse welzijnsterreinen. Van de totale aantallen hebben een algemeen - dus niet 'bijzonder' = levensbeschouwelijk - karakter: nog niet een vijfde op het terrein van onderwijs en opvoeding, precies een vierde in de vrije jeugdvorming, nauwelijks een derde in het maatschappelijk werk, en minder dan de helft in de gezondheidszorg.²⁹

Het is voor ons onderwerp van essentieel belang te kunnen constateren dat deze explosie van organisatorische energie op welzijnsgebied niet mogelijk was geweest zonder een royaal en steeds weer verruimd subsidiebeleid van de zijde

van de overheid³⁰, dat een bekroning vond in de totstandkoming van het eerste ‘echte’ welzijnsdepartement in 1952.

Ook in dit opzicht nam het onderwijs de kop. Na het bijzonder lager onderwijs volgde in 1905 en 1909 de wettelijke regeling van partiële subsidiëring van het bijzonder middelbaar onderwijs, in 1922 opgetrokken tot 75-90 % van de kosten.³¹ Na de tweede wereldoorlog wordt de overheidssubsidiëring van het onderwijs in alle geledingen tot 100 of nagenoeg 100 % opgetrokken, terwijl ook de activiteiten op medisch en maatschappelijk werkgebied zeer aanzienlijke overheidssteun krijgen.³²

Overigens moeten allerlei verschillen tussen diverse sectoren niet uit het oog worden verloren. Ten dele kunnen deze worden verklaard uit verschil in activiteit: medischklinisch handelen heeft een meer ‘natuurwetenschappelijk’ karakter dan maatschappelijk werk of vorming, en zal daarom minder vanzelfsprekend voor verzuiling in aanmerking komen.

Ook de historische oorsprong speelt een rol: naar de periode waarin zij ontstaan vertonen allerlei organisaties de trekken van de toenmaals bestaande institutionele structuur.³³ Zo had de medische professie zich al lang georganiseerd vóór de verzuiling een aanvang nam: de *Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst* dateert van 1849 en bleef tot op de dag van vandaag onverzuild in stand. De oud-liberale mentaliteit komt in die dagen onder andere tot uiting in sporen van laïcistische superioriteitsgevoelens ten aanzien van katholieke leden.³⁴

Onderwijs en maatschappelijk werk zijn daarentegen in en door het verzuilingsproces tot bloei gekomen, en lange tijd - zelfs tot op de dag van vandaag - de bolwerken bij uitstek gebleven van het verzuilde particulier initiatief. De *Nederlandse Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid* dateert van 1908 en omvatte toen reeds in haar bestuur de representanten van de confessionele organisaties. In 1958 was het proces van organisatorische verzuiling voltooid en waren de levensbeschouwelijke groepen in de federatie oppermachtig.³⁵

We kunnen inderdaad spreken van een Nederlandse variant

van de verzorgingsmaatschappij. Het is de variant waarin niet alleen het ‘particulier initiatief’ bijzonder sterk is en zich bij voortduring afzet tegenover de staat, maar waarbij het bovendien is ondergebracht in enkele hecht-geïntegreerde maatschappelijke blokken, die ieder voor zichzelf autonomie claimen en dit als voornaamste gemeenschappelijke trek hebben.

Die autonomie-claim kan ongetwijfeld mede worden begrepen uit de strijd die men decennia lang heeft moeten voeren tegen een conservatief-liberaal establishment dat de staatsmacht in handen hield. Zo gezien is de latere verzuiling de institutionele neerslag van een emancipatiebeweging in meervoud, een massaal democratiseringsproces in pluralis.³⁶

Dit merkwaardige particuliere stelsel kreeg kracht en stabiliteit door de combinatie van twee omstandigheden: de verkondiging van uitgewerkte, levensbeschouwelijk gefundeerde en daardoor onaantastbaar gemaakte doctrines terzake van eigen collectieve autonomie - het befaamde subsidiariteitsbeginsel der katholieken en de opvatting van souvereiniteit in eigen kring van de gereformeerden³⁷ - en de gezamenlijk bereikte meerderheid in de politieke arena, al evenzeer een onaantastbare positie waardoor men greep kon houden op de allocatie van de publieke middelen in de richting van de eigen activiteiten. De combinatie vormde een bijna geniale formule: baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap.

Het eigenaardige van de vroege Nederlandse verzorgingsmaatschappij bestaat dus in de aanwezigheid van een dubbelstructuur, een dubbele gelaagdheid van verantwoordelijkheid en legitimiteit. Tussen de overheid die de middelen ter beschikking stelt en de speciale professies en organisaties die deze in voorzieningen omzetten, bevindt zich de hecht in enkele compartimenten georganiseerde laag van besturen, in verenigingen en federaties verbonden. Zij dekken ‘hun’ werkers in het veld af tegen de druk van de overheidsbemoeienis, en ze representeren diezelfde werkers en hun uitvoerende organisaties bij de overheid waarvan zij de financiële steun ontvangen. Op het hoogtepunt van de verzuiling wordt het feitelijk bestuur van de Nederlandse verzorgings-

staat gevormd door degenen die de ‘koepels’ van de verzuilde voorzieningencomplexen beheren.

De machten van het maatschappelijk midden

Hoewel ontzuiling in de welzijnssector over een breed front heeft plaatsgevonden, zou het naïef zijn te menen dat boven het merendeel van de voorzieningen het verzuilde dak al is weggesloopt. De strijd die door politici uit de hoek van het CDA tegen de plannen van minister Van Kemenade werd gevoerd, lijkt zozeer geïnspireerd op traditionele denkbeelden omtrent particulier initiatief dat soms van een ‘tweede schoolstrijd’ werd gesproken. De machtige koepel van de welzijnssector, de *Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn*, gaat niet veel verder dan een ‘reconstructie’ van het particuliere stelsel aan te bevelen; alternatieven ziet men vooralsnog niet.³⁸ Wie de gezondheidszorg onder de loep neemt, zal ontdekken dat bij voorbeeld van de niet-academische ziekenhuizen 60 % nog altijd ressorteert onder een stichting op religieuze grondslag.³⁹

Daar komt bij dat naast het oude een nieuwe type van ‘verzuild’ particulier initiatief zichtbaar is geworden. Vooral welzijnswerkers uit het post-verzuilde tijdperk, die overigens de traditionele verzuiling verwerpen⁴⁰, plegen zich gedeeltelijk te voegen in het zogenaamde *Anti CRM-Bezuinigingsfront*, dat uit de hoek van de CPN sterk wordt gesteund. Meer in het algemeen trouwens zou men de tendentie tot politisering in onderwijs en vormingswerk kunnen zien als het oprichten van een nieuw wereldbeschouwelijk platform op basis waarvan een nieuwe gelovigheid - ‘bewustmaking’ - wordt verkondigd.

Niettemin: het proces van ontzuiling is een feit. Dit betekent niet anders dan dat de bovengenoemde tussenstructuur van krachtige, aan politieke partijen gelieerde belangengroepen verzwakt is. Het betekent tevens dat de daaronder gelegen menigte van professionele werkers en welzijnsorganisaties nu ‘in de open lucht’ komen te verkeren, of - om wat minder met beeldspraak te werken - dat zij in hun strijd om behoud en versterking van hun positie meer op eigen kracht

zijn aangewezen. Deze ‘eigen kracht’ kan in hoofdzaak uit drie bronnen putten: economische zelfstandigheid, professionele discretie en bureaucratische bevoegdheid, al dan niet in combinaties voorhanden.

Economische zelfstandigheid is met name kenmerkend voor sommige klassieke vrije beroepen, zoals die van arts en advocaat, al voegen zich daarbij ook moderne ‘aftakkingen’ zoals het beroep van fysiotherapeut. Men zou hier kunnen spreken van ondernemerschap in de welzijnssector, was het niet dat met name de armslag van de ondernemers in de sector van de gezondheidszorg al vrij ver is teruggedrongen. Al is de overzichtelijkheid, samenhang en openbaarheid van de prijsvorming in deze sector zeker nog niet ideaal, feit blijft dat de vigerende honorerings- en tariefsystemen symptomatisch zijn voor de gevorderde graad van vermaatschappelijking op dit terrein.

De rechtshulp daarentegen is in veel mindere mate vermaatschappelijk; anders gezegd: ze wordt meer op commerciële basis bedreven en is daardoor vatbaar voor kritiek die is gericht op het blootleggen van leemten in het systeem van rechtsbijstand. De consument staat hier zwakker; een uit nieuw ‘particulier initiatief’ ontsproten stelsel van niet-commerciële - zogeheten alternatieve - rechtshulp is inmiddels ontstaan.⁴¹

Indien dergelijke professies moeilijk blijken te kunnen worden ingevoegd in het bouwwerk van de moderne verzorgingsstaat, dan is dat minder een gevolg van de weerbarstigheid van het vrije ondernemerschap, dan van de kracht van de beroepsassociaties waarin men onderdak heeft gevonden. Het is niet in de eerste plaats tegenover ‘welzijnsondernemers’ dat de overheid staat, maar tegenover voor vrijwel 100 % georganiseerde beroepsgroepen, die vanuit een monopolistische positie kunnen onderhandelen.

Terwijl het particulier ondernemerschap geleidelijk aan wordt ingeperkt, is de *professionele autonomie* nog steeds in opmars. Scholing, beroepsmatigheid, deskundigheid en specialisatie staan in de welzijnssector vanouds hoog aangeschreven, maar ze worden thans op steeds meer terreinen geeist en steeds minder door tegenmacht in balans gehouden.

De voornaamste tegenmacht - het bestuursniveau, gesteund door herkenbare achterbannen - is momenteel zodanig verzwaakt, dat in veel welzijnsorganisaties de stafleden het heft vrijwel in handen hebben.⁴² Ook naar buiten toe treden zij meer en meer op: de representanten van de zuilenorganisaties zien hun subtiel spel met de tegenvoeters ten departemente aangevuld met stoeten betogende welzijnswerkers op het Binnenhof.

Nu kan men de rol van professionele groepen zien als een dam tegen alomvattende overheidsbemoeienis, als een gelukkige tussenvorm tussen verstatelijking en commercialisering van dienstverlening. Het optimisme⁴³ hieromtrent vermindert echter indien men waarneemt dat de middelen die de professies ter uitoefening van hun taak van de gemeenschap verwachten én verkrijgen, alle kostengrenzen doorbreken en snel naar volstrekte onbetaalbaarheid bewegen. De twijfel neemt toe naarmate blijkt dat de professionele werkers zich beroepen op hun unieke deskundigheid inzake de door hen aangeboden diensten, en zich bovendien afficheren als degenen die zó waardevolle activiteiten ontplooiën, dat iedere navraag naar de graad van doelmatigheid van het werk, - om van kosteneffectiviteit maar te zwijgen - als een affront van de hand wordt gewezen.

De macht van deze groepen is bovendien zo groot, omdat zij er uit hoofde van hun werk in slagen hun cliënten van zich afhankelijk te maken.⁴⁴ Oude en nieuwe professies verschillen op dit punt nauwelijks. Hoewel de 'medicalisering' en 'juridisering' van menselijke problemen de meeste aandacht hebben gekregen⁴⁵, moet evenmin worden onderschat wat de invloed is van het onderwijs op de manier waarop jeugdigen hun ervaringswereld opbouwen. Daarbij komt de toenemende bemoeienis door professionals, zowel in de breedte als in de diepte: naast de vanouds bekende ontstaan nieuwe deskundigheidsrollen - de kleuterleidster, de bejaardenhelper, de vormingsleider, de opbouwwerker, enz. - maar ook een penetratie van nieuwe terreinen van menselijke ervaring: 'bewustmaking', maatschappelijke en politieke vorming, seksuele voorlichting en morele instructie. Wat Freidson van de arts heeft gezegd, geldt in wezen van iedere

professie: zij schept met haar eigen conceptualisering van problemen een nieuwe sociale realiteit.⁴⁶

De afhankelijkheid van de cliënt wordt nog belangrijk groter waar professionele deskundigen binnen specifieke organisaties werkzaam, en daarop vaak zozeer hun stempel drukken, dat van *professionele organisaties* is te spreken: het ziekenhuis, de psychiatrische inrichting, de school, en al die bureaus en instellingen waar het toegaat zoals de professionele werker meent dat goed is. De cliënt onttrekt zich nu aan het gezichtsveld van zijn omgeving en van de samenleving als geheel: hij is 'opgenomen', 'geplaatst', 'onder behandeling' of alleen 'in observatie', en aan niet-professionals worden gevraagd zich verder op een afstand te houden.⁴⁷

Deze situatie is geen erfenis van het verleden. Moderne scholen, waar naast de leraren ook mentoren e.d. hun intrede hebben gedaan, zijn in feite vaak meer gesloten voor de ouders dan de scholen van het traditionele type. De experimentele vervanging van het 'medisch model' door een open en meer 'sociaal' model, zoals beproefd in de zwakzinnigeninrichting Dennendal, kon niet voorkomen dat een aanzienlijk deel van de ouders van de kinderen zich buitengesloten voelde en het door welzijnswerkers ontwikkelde gemeenschapsmodel niet konden aanvaarden.⁴⁸ Het was, voorheen en nadien, een model dat werd ontwikkeld en toegepast door professionele werkers.

De verhoging van het professionele gehalte van menige welzijnsvoorziening maakt ook de positie van de subsidiërende overheid zwakker, te meer omdat het bestuursniveau - de 'leken' aan de top - aan gezag en legitimiteit heeft verloren. Het lijkt aannemelijk dat de beheersbaarheid van instellingen afneemt naarmate het aandeel van de professionele deskundigheid, kwantitatief en kwalitatief, toeneemt.

Maar niet alleen professionele, ook *formele of bureaucratische organisaties* hebben uit de aard van de zaak de neiging zich te verzelfstandigen, naar binnen te keren en normen van efficiency te stellen boven persoonlijke dienstverlening.⁴⁹ Wat in de materiële produktie nastrevenswaard is - schaalvergroting van de eenheden, coördinatie en fusie - kan in de dienstverlening averechts werken, onder andere omdat er

een grotere afstand tot de cliënt ontstaat, standaardisering van regels en procedures alsook wellicht monopolievorming.⁵⁰

Anderzijds is het wel duidelijk dat de thans bestaande institutionele lappendeken van welzijnsland onmogelijk doelmatig kan zijn en zeker door de centrale overheid niet is te beheersen. Bovendien gaat een zeer grote hoeveelheid energie zitten in een voortdurend onderling coördineren en integreren, waaruit ‘een onoverzienbaar en onontwarbaar netwerk van elkaar aanvullende, elkaar beconcurrerende, elkaar overkoepelende, elkaar overlappende instanties’ is voortgekomen.⁵¹

Kernen in deze netwerken zijn de afzonderlijke organisaties, verzelfstandigd en daardoor geneigd het eigen voortbestaan voorop te stellen, ongeacht de vraag naar diensten, gegeven de zekerheid van subsidies. Om die zekerheid te waarborgen is het echter nodig rond de centrale overheid een toestand van vreedzaam maar hardnekkig beleg in stand te houden, present te zijn in de vele advies- en overlegorganen en ‘de weg te weten’ in het ambtelijk apparaat. Aldus ontstond wat men noemt ‘de vijfde macht’ in de staat, dan wel ‘de ijzeren ring’ rond het politieke beslissingscentrum.⁵²

De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij

Nu we gevorderd zijn tot het onderwerp van de beheersbaarheid van de geschetste situatie, moeten we opnieuw herinneren aan onze keuze van de term ‘verzorgingsmaatschappij’ boven ‘verzorgingsstaat’. Met die keuze wil gezegd zijn dat de problemen van structuur en functioneren van het stelsel niet moeten worden teruggebracht tot overheidskwesties, maar opgevat moeten worden als kenmerkend voor een bepaald maatschappijtype. Daarmee is ook het vraagstuk van de beheersbaarheid een algemeen-maatschappelijke zaak, niet enkel een beslissing omtrent meer of minder overheidsbemoeienis, laat staan een kwestie die is terug te brengen tot ‘werken met het rode potlood’ of ‘dichtdraaien van de subsidiekraan’. Al kan dergelijk bot ingrijpen op zeker ogenblik onontkoombaar zijn, het heeft weinig te maken met het beleid van maat-

schappelijke heroriëntatie en reconstructie dat hier nodig is.

Nu is het in dit bestek uiteraard niet mogelijk de omtrekken van een zodanig beleid zelfs maar in ruwe schets op papier te zetten. Daartoe is meer ruimte en vooral meer competentie nodig, alsook meer kennis omtrent de specifieke problemen van ieder van de welzijnssectoren. Omdat dit laatste echter het natuurlijk excuus lijkt te zijn van vrijwel al degenen die zich op dit terrein bewegen, kan het verhelderend werken juist dáár van af te zien en alle aandacht te richten op beheersingsproblemen die verschillende welzijnssectoren gemeenschappelijk hebben. Daarbij zal eerst het ‘middenveld’ - dus de wereld van de dienstverlenende instituties - aan de orde komen, vervolgens de cliënt of potentiële cliënt en ten slotte de overheid.

De *dienstverleners* zijn de producenten in welzijnsland. Wie de noodzaak van produktiebeheersing bepleit, zal allereerst geneigd zijn een wat ‘technocratische’ koers in te slaan: een betere onderlinge *afstemming van doeleinden en middelen*; planning en rationalisatie, schaalvergroting, verhoging van het kostenbewustzijn, e.d. zijn dan beleidsadviezen die in de gedachten komen.

Inderdaad is op dit terrein nog immens veel te doen. De welzijnssector kent ongetwijfeld veel verspilling, veel dure franje en hobbyisme, veel overbodige ingewikkeldheid, dubbel werk en kostbare kleinschaligheid. Dit alles is zeker niet helemaal toe te schrijven aan persoonlijke hebbelikheden van de betrokkenen maar vloeit mede voort uit een professionele subcultuur met sterk a-economische trekken en uit traditionele, hoogst ondoelmatige organisatievormen, een en ander bevorderd door de veiligheid die de combinatie van professionele autonomie en ambtelijke rechtszekerheid biedt.

Het is dan ook niet toevallig en zeker verdedigbaar dat de overheid deze sector geleidelijk onder het beslag van het planningdenken poogt te brengen en dat organisatie-advies-bureaus de laatste tijd in deze ‘zachte’ sector veel opdrachten vinden.

Toch zijn er bezwaren verbonden aan dit beleid. Rationali-

satie en reorganisatie heeft van nature de neiging 'naar binnen toe' uit te werken, dat wil zeggen de belangen van de direct betrokkenen zwaarder te laten wegen dan van de organisatie-omgeving. Zeker in dienstverleningsorganisaties, die ten opzichte van de cliënten toch al sterk staan, kan dit leiden tot een verdere verzwakking van de positie van degenen die op deze voorzieningen zijn aangewezen. Rationalisatie, bureaucratisering, standaardisering, e.d. zijn geen goed op zichzelf; zij moeten gewaardeerd worden in relatie tot de doeleinden van de betreffende voorzieningen. Zo ook is voortgezette arbeidsverdeling en specialisatie, anders dan in de sfeer van de materiële produktie, bij persoonlijke dienstverlening in allerlei opzichten nadelig voor de cliënt.⁵³ Het is om deze redenen dat dergelijke rationalisatie behoedzaam moet worden toegepast: de winst voor de werkers - en indirect voor de gemeenschap - mag niet tot verlies voor de hulpvrager leiden.

Een andere en ingrijpender manier om de dienstverlening beter onder controle te krijgen is het *terugdringen van professies en organisaties zelf*, uitgaande van de ervaring dat professionalisme en bureaucratisme, als ze eenmaal bestaan, neiging tot verzelfstandiging en zelfs tot expansie hebben.

Conservatief is in dit verband een beleid waarbij voortgezette professionalisatie van allerlei maatschappelijke taken tenminste met een gezond wantrouwen wordt bejegend. Bijzonder radicaal zijn denkbeelden als van Iwan Illich⁵⁴ over 'ontscholing' en 'ontmedicalisering' van de maatschappij, uitgaande van de opvatting dat de door deskundigen bemande instituties de belangrijkste repressieve kracht in de moderne maatschappij zijn geworden.

Wat Illich doet is het op karikaturale wijze uittekenen van zeer reële tendenties. In gematigder vorm zijn tal van verwante beleidslijnen denkbaar, reeds bepleit of zelfs in uitvoering: het eerherstel van de vrijwilliger in het welzijnswerk⁵⁵, de strijd tegen al te gemakkelijke hospitalisering in de gezondheidszorg, de ontstane twijfel aan het op grote schaal isoleren van bejaarden in tehuisen - kortom, een beleid dat minder geloof hecht aan de bestaande deskundigheidsformules. Zodanig beleid wordt zeker gesteund door de

opkomst van wat wel het ‘nieuw particulier initiatief’ is genoemd: alternatieve, informele, spontane, door de directe omgeving ontwikkelde hulpvormen. Hoe dit initiatief van bovenaf kan worden gehonoreerd, is een afzonderlijke en niet gemakkelijke vraag⁵⁶, waarvan de beantwoording echter in belangrijke mate zou kunnen bijdragen tot de afbouw of tenminste tot het afremmen van veel opgeblazen expertocratie.

Eigenlijk is de meest verkieslijke weg een *herdefiniëring van het professionalisme*: een grote terughoudendheid bij het aanbieden van diensten - en zeker geen ‘welzijnsmarketing’⁵⁷ - voortkomend uit een minder vast geloof in eigen specialisme en met name in de werking van de technisch hoogst ontwikkelde remedies, en steunend op de overtuiging dat de relatie tussen professional en cliënt werkelijk ‘horizontaal’ dient te zijn.

Het is zeker de moeilijkste weg, niet alleen omdat zij moet worden gevolgd door de werkers zelf die echter in een heel andere sfeer zijn gevormd, maar bovendien omdat momenteel veeleer een grótere pretentie hoorbaar wordt: het streven door middel van persoonlijke dienstverlening maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Op het moment dat welzijnswerkers menen met processen van ‘maatschappelijke bewustwording’ het kapitalisme te moeten bestrijden, of indien scholen de neventaak krijgen de sociale ongelijkheid te verminderen, lijkt de verwachting dat men zich terughoudend zal kunnen opstellen, volkomen illusoir.⁵⁸

De andere partij in de dienstverlening is de *hulpzoekende of dienstontvanger*: hij vormt de ‘vraagzijde’ tegenover het ‘aanbod’. In hoeverre kunnen cliënten bijdragen tot een grotere maatschappelijke beheersing van de welzijnssector?

Bij de beantwoording stuit men op een dilemma. Reeds is uitvoerig ter sprake geweest dat (potentiële) cliënten zich vaak in een afhankelijke positie bevinden en dat die afhankelijkheid de laatste tijd vaak nog is toegenomen. Voor de hand ligt daarom voor alle welzijnssectoren het advies te volgen dat Schuyt c.s. aan de rechtshulpzoekende meegeven: meer sociale vaardigheid, meer zelfrespect en zelfvertrouwen, meer collectieve druk.⁵⁹

De veronderstelling achter deze adviezen - die steunt op empirisch onderzoek - is dat van allerlei voorzieningen te weinig of ondoelmatig gebruik wordt gemaakt. Toch bestaat tevens het probleem van overconsumptie, met name op medisch terrein, ten dele bevorderd door de wijze van functioneren aan de aanbodzijde maar zeker ook door de vraagzijde versterkt. Zal men niet, door de burger weerbaarder te maken, de overconsumptie op deze en andere gebieden aanmoedigen? Zal dit de toch al hoge kosten van de voorzieningen niet verder opschroeven?

Een zelfde dilemma geldt waar men de oprichting van cliënten- en patiëntenverenigingen suggereert als een middel tot verbetering van de positie van de hulpzoekende. Verder uitgewerkt leidt dit tot vertegenwoordiging van zulke belangengroepen in professionele dienstverlenende organisaties.

De vraag is opnieuw of een dergelijk zonder meer gerechtvaardigd streven naar versterking van de positie van de afhankelijke partij in de dienstverleningsrelatie niet het negatieve bijeffect zal hebben dat men steeds hogere eisen zal gaan stellen aan de betreffende dienstverlening, zowel kwantitatief als kwalitatief, waardoor de kosten verder worden opgejaagd. Het is waarschijnlijk juist dat democratisering bijdraagt tot participatie en spreiding van macht, maar dat men in aanspraken op middelen ter voorziening in de eigen behoeften bescheidener zal worden, valt niet te verwachten zolang men de kosten op de gemeenschap kan afwentelen. De democratisering van de Nederlandse universiteiten heeft het aantal drukgroepen op 'Den Haag' alleen met een zeer krachtige versterkt: de studentenorganisaties.

Er zijn natuurlijk wel uitwegen uit dit dilemma aan te geven. Men kan om te beginnen stellen dat het een schijndilemma is in zoverre onvergelykbaarheden worden vergeleken: verbetering van de toegang tot rechtens voor iedereen bedoelde voorzieningen mag nimmer nagelaten om financiële redenen; men zou dan eerder aan de aanbodzijde bezuinigingen moeten aanbrengen.

Men kan dieper boren, en stellen dat de welzijnssector nu eenmaal niet kan ontsnappen aan de algemeen bestaande en aanvaarde consumptieve houding van het grote publiek: het

consumentisme, zegt Janowitz, heeft de sfeer van het sociaal welzijn bereikt en definieert de aanspraken en reactiewijzen van de welzijnsconsumenten.⁶⁰

Men kan dit om verschillende ethische of ideologische redenen betreuren, men kan er ook een harde praktische les uit trekken: indien consumentisme in de welzijnssector penetreert, dan zal men, waar mogelijk en toelaatbaar, de gebruiker van welzijnsvoorzieningen als consument in economische zin moeten behandelen, dat wil zeggen een passend financieel offer moeten vragen voor hetgeen hem wordt aangeboden.

De gedachte is uiteraard niet nieuw, maar wordt de afgelopen jaren weer luider gehoord, niet slechts terwille van het effect van misbruikvoorkoming⁶¹, maar ook ter voldoening aan de positieve wens tot soepeler relatering van vraag en aanbod op de ‘welzijnsmarkt’.⁶²

Het zou eengoed ding zijn, indien we over deze kwestie met minder bevangenheid konden discussiëren. Ten slotte is de verzorgingsstaat gegroeid uit een beperkte opzet, primair erop gericht economisch achtergebleven groepen grond onder de voeten te geyen. Het is voor kritiek vatbaar te menen dat deze groepen in de afgelopen decennia van voortdurend stijgende welvaart en ontwikkeling in plaats van verkleind nu sterk vergroot zijn. Het moet thans mogelijk zijn dat alle burgers, wellicht naar draagkracht onderscheiden, betalen voor wat zij genieten.

Reeds in 1963 noemde Pen de verzorgingsstaat uitdrukking van onze armoede; zou de welvaart sterk toenemen dan kon naar zijn mening ook het systeem van de verzorgingsstaat weer inkrimpen.⁶³ Het lijkt ironischer dan het is te moeten vaststellen dat de huidige economische depressie ons wel eens bewust kon maken van de mogelijkheden die de welvaart ons biedt, om aan de grenzeloze uitbreiding van onze gratis voorzieningen een halt toe te roepen.

Hier komt dan ten slotte de *overheid* in het spel, te gemakkelijk gezien als de instantie ‘aan de kraan’ en daarom in staat om de zwaar gesubsidieerde welzijnssector naar believen te reorganiseren.

Het is wel duidelijk geworden dat dit een fictie is en dat de handen van de overheid zijn gebonden. Zij zijn echter ook gebonden door de resultaten van eigen beleid: door de inrichting en bevestiging van een maatschappijvorm die weerstand kan bieden aan verandering en sturing van bovenaf.

Sterker nog, men heeft in de afgelopen tijd moeten toegeven dat de centrale overheid volstrekt overbelast is geraakt. De logische reactie - decentralisatie - wordt steeds noodzakelijker, en is al uitgewerkt in de plannen die momenteel bestaan met betrekking tot gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en cultuur. 'Regionalisering' luidt de formule die tweevoudig soelaas moet bieden: ontlasting van het beleidscentrum en vergroting van de invloed van de direct betrokkenen op de voorzieningen.

Het valt op dit moment niet te beoordelen of decentralisatie tot betere - ook financiële - beheersing van de welzijnssector zal leiden. In ieder geval lijkt de kans groot dat op deze wijze territoriale verschillen in de voorzieningen zullen ontstaan, als zodanig zeker niet verwerpelijk, maar in een klein en naijverig land zó zichtbaar dat voor de opwaartse druk van referentie- en concurrentieprocessen ernstig moet worden gevreesd.

Een gelijktijdige centrale besturing zal niet kunnen worden gemist. De bestuurlijke machinerie hiertoe is nog maar onvolledig aanwezig. Daar volledige socialisering van de welzijnsvoorzieningen politiek onhaalbaar alsook praktisch onaantrekkelijk moet heten, is de kans dat men steeds verder in een corporatistische structuur zal vastgroeien allerminst denkbeeldig. Wie dit een ongewenste gang van zaken acht heeft een reden te meer om tenminste in onderdelen het marktmodel in de welzijnssector te aanvaarden.

In deze zaken is het woord primair aan economen en bestuurskundigen, en uiteindelijk uiteraard aan de politici. De socioloog moet volstaan met tot slot te wijzen op een tweetal gevaren die de ontwikkeling van de verzorgingsmaatschappij als een schaduw begeleiden: het koesteren van te hoge verwachtingen van het systeem en van te lage verwachtingen van de mensen.

De neiging het positieve effect van allerlei welzijnsvoor-

zieningen te overschatten, werd al eerder kort gesignaleerd. Het is dit geloof dat de aanhangers van de verzorgingsstaat ertoe brengt de burgers desnoods onder dwang deelachtig te maken aan de zegeningen van het systeem. De huidige verdediging van een verlenging van de leerplicht is een goed voorbeeld: men acht schoolbezoek dermate van belang voor individu en maatschappij, dat iedereen ertoe gedwongen moet worden. Niet om elementaire vaardigheden op te doen, maar om zich te ontplooien en om de sociale gelijkheid in de samenleving te bevorderen. De leerplicht heeft de plaats van de militaire dienstplicht ingenomen: 'Schule der Nation'.

Van zodanige dwang is lang niet altijd sprake, maar stimulerende overheidsinitiatieven - ondersteund met royale subsidiëring - kunnen soortgelijke gevolgen hebben: snelle expansie van kostbare voorzieningen waarom niemand heeft gevraagd. De geschiedenis van het maatschappelijk opbouwwerk, eerder in begrotingscijfers beschreven (tabel 2) biedt een fraai exempel van een beleid waarbij de centrale overheid als 'smaakmaker' en 'tempozetter' is opgetreden, zonder veel vraag van de zijde van de bevolking en aanvankelijk zelfs tegen een wantrouwend particulier initiatief in.

Een complementair aspect van de verzorgingsstaat als weldoener is de bejegening van de burger als zwakke. Het gevaar bestaat dat het establishment van de verzorgingsstaat, als ieder establishment bedacht op zelfhandhaving, het eigen voortbestaan zal trachten te legitimeren door bij voortduring te verwijzen naar een groeiende schare van zwakken, kwetsbaren, kansarmen en onderliggenden in de samenleving. Zoals de afzonderlijke welzijnsprofessies de hulpvrager ieder op hun manier tot cliënt definiëren, zo stempelt de verzorgingsstaat als geheel de burger tot een zwak en afhankelijk mens. Hij beweegt zich in een klimaat van staatspaternalisme en welzijnspatronage.

De arbeidersbeweging en andere emancipatorische stromingen hebben hun historische taak altijd gezien als een voorbijgaande. Wie een tweederangsburger gold, werd geleerd dat hij niet de mindere was, maar de gelijke van anderen, en dat wie dit zelfrespect wist op te bouwen, ook het respect van zijn medeburgers zou winnen.

De verzorgingsstaat behoort geen ander ideaal te hebben. Juist omdat zij over zoveel voorzieningen beschikt, is het haar doodzonde te suggereren dat velen niet op eigen benen kunnen staan en die voorzieningen nodig hebben. Die zonde heeft trouwens een straf: indien de suggestie inderdaad massaal wordt opgenomen - en er zijn tekenen dat dit gebeurt zal de consumptieve vraag naar welzijn blijven toenemen tot het systeem aan overbelasting bezwijkt.

Eindnoten:

- 1 Opmerkelijk zijn met name de publikaties van George en Wilding, Janowitz, Robson en Wilensky. Zie voor de titels de literatuurlijst achter in deze bundel.
- 2 Aldus o.m.P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden 1962, blz. 124 e.v.
- 3 Vergelijk Thoenes, *aldaar*, blz. 125. Overigens komt de term *welfare society* méér voor in de literatuur maar dan in een andere betekenis dan de hier gebezigde. Zo bij W.A. Robson, *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality*, Londen 1976, blz. 7, en bij P.F. Drucker, *The Unseen Revolution: How Pension Fund Socialism Came to America*, Londen 1976, blz. 180 e.v.
- 4 Over de verzorgingsstaat als nationalisering van belangen, mijn bijdrage 'De krijgsmacht in de verzorgingsstaat', in H.J.H. Brentjens en Ch.F. Turpijn (red.), *Welzijn en krijgs-macht*, Deventer 1977, blz. 33-43.
- 5 Zie in dit verband de omschrijving bij Thoenes, *aldaar*, blz. 128, die bewust 'open' is gelaten.
- 6 Janowitz, *aldaar*, blz. 77; Drucker, *aldaar*, blz. 101 e.v.
- 7 Uitvoeriger hierover J.A.A. van Doorn, 'Conservative gedachten over wetenschap en maatschappij', in *Mens en Maatschappij*, LII, 1977, blz. 7 e.v.
- 8 Kees Schuyt, Kees Groenendijk en Ben Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer 1976. Zie voorts Jan de Lange en Percy B. Lehning, 'Krijgt de burger wat hem toekomt?' in deze bundel.
- 9 Een recente publikatie met veel literatuur: D.J. Wolfson, *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling (rede)*, Leiden 1977.
- 10 Een goed overzicht van de discussie hieromtrent bij H. Daudt, 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat', in deze bundel.
- 11 Janowitz, *aldaar*, blz. 85 e.v., 'The emergence of weak political regimes'.
- 12 H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley/Los Angeles/Londen 1975, blz. 27 e.v. Anders dan vele auteurs acht Wilensky de welfare state dus niet gekoppeld aan een democratisch bestel en een kapitalistische economie.
- 13 Aldus de staatssecretaris van Sociale Zaken, P.J.J. Mertens, aangehaald in *Sociaal en Economisch Jaarboek 1975-1976*, samengesteld door N. van Rossum, Amsterdam/Brussel 1976, blz. 132.
- 14 *Sociaal en cultureel rapport 1976*, SCP, Den Haag 1976, blz. 69, tabel 6.3.
- 15 L.W. Ruitenbergh, 'Kosten en financiering', in R.M. Lapré (red.), *De economie van de welzijnszorg*, Alphen aan den Rijn 1976, blz. 116, 118.
- 16 C.W. Schouten en R.H. Boelhouwer, 'Economie en maatschappelijke dienstverlening', in Lapré, *aldaar*, blz. 171.
- 17 A. Peper, *Vorming van welzijnsbeleid; Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel 1972, blz. 142; laatstgenoemd cijfer werd verstrekt door CRM.
- 18 Gegevens, op verzoek van A. Peper, verstrekt uit begrotingstukken van het ministerie van CRM.
- 19 Janowitz, *aldaar*, blz. 32 e.v.; zie ook de vergelijking tussen Nederland en Duitsland bij Wilensky, *aldaar*, blz. 11 e.v.
- 20 S.W. Couwenberg, *Het particuliere stelsel: De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*, Alphen aan den Rijn 1953, blz. 8.
- 21 De vraag of kerkelijke bemoeienis ook onder het 'particulier' initiatief valt, is omstreden. Zie bij voorbeeld de opvatting van P.J. Roscam-Abbing in de *Prae-adviezen betreffende taak en*

- onderlinge verhouding van kerk, particulier initiatief en overheid ten aanzien van de maatschappelijke zorg, Haarlem 1949, blz. 93 e.v.
- 22 J. Everts, *De verhouding van kerk en staat in het bijzonder ten aanzien der armenverzorging*, Utrecht 1908, blz. 300.
 - 23 J.M.G. Thurlings, *De wankelende zuil: Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*, Nijmegen/Amersfoort 1971, blz. 99.
 - 24 H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de nederlandse politiek*, Assen 1974, blz. 50; zie ook de verhelderende grafische voorstelling van de veranderende politieke machtsverhoudingen bij P.E. Kraemer, *The Societal State*, Meppel 1966, blz. 98.
 - 25 Thurlings, *aldaar*, blz. 99.
 - 26 M. Matthijssen, *De intellectuele emancipatie der katholieken*, Assen 1963, blz. 77, 83; ook Kraemer, *aldaar*, blz. 92 e.v.
 - 27 C.D. Moulijn, 'Rooms-katholieke cultuurpenetratie', in *Wending*, II, 1948, blz. 721.
 - 28 Matthijssen, *aldaar*, blz. 83.
 - 29 J.P. Kruijt en W. Goddijn, 'Verzuiling en ontzuiling als sociologisch proces', in A.N.J. den Hollander e.a. (red.), *Drift en koers*, Assen 1961, blz. 238 e.v.
 - 30 *Motief en functie: Bewogenheid en beweging in het maatschappelijk werk 1908-1958*, Haarlem 1958, blz. 342 e.v.
 - 31 Thurlings; *aldaar*, blz. 105; Matthijssen, *aldaar*, blz. 75.
 - 32 J.P. Kruijt, 'Levensbeschouwing en groepssolidariteit in Nederland', in *Sociologisch Jaarboek*, XI, 1957, blz. 45 e.v.
 - 33 Algemene uitwerking van deze these bij A.L. Stinchcombe, 'Social structure and organizations', in J.G. March (ed.), *Handboek of Organizations*, Chicago 1965, blz. 160-169.
 - 34 H. Festen, *125 jaar geneeskunst en maatschappij*, 1974, blz. 115 e.v.
 - 35 Zie de samenstelling van het bestuur in *Motief en functie*, *aldaar*, blz. 375 e.v.
 - 36 Zie de mening van ds. Landsman, vermeld in de zogenaamde *Knelpunten-nota* van CRM, Den Haag 1974, blz. 70, alsook W.C.D. Hoogendijk, 'Van verzuiling naar decentralisatie', preadvies *Conferentie Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn*, nov. 1976, blz. 81 e.v.
 - 37 Couwenberg, *aldaar*, blz. 103 e.v.
 - 38 *Knelpunten-nota*, *aldaar*, blz. 70 e.v.
 - 39 S. Santema, *Georganiseerde maatschappelijke gezondheidszorg*, Assen, 1976⁴, blz. 69.
 - 40 *Knelpunten-nota*, *aldaar*, blz. 72.
 - 41 Naast onderzoek geven Schuyt c.s., *aldaar*, een uitvoerig exposé van de historische ontwikkeling van de relatie tussen balie en 'alternatieve' rechtshulp.
 - 42 Aan dit onderwerp is gewijd de speciale aflevering over dienstverlenende organisatie van *Beleid & Maatschappij*, II, april/ mei 1975; zie voorts Peper, *aldaar*, 314 e.v. en Hoogendijk, *aldaar*, blz. 85 e.v.
 - 43 Waaraan ook ik mij heb schuldig gemaakt. Zie mijn 'Verzelfstandiging en vermaatschappelijking van de arbeid', in *Organisatie en maatschappij*, Leiden 1966, blz. 141 e.v.
 - 44 Een uitstekende uitwerking van deze kwestie in T.J. Johnson, *Professions and Power*, Londen en Basingstoke 1972.
 - 45 Zie vooral E. Freidson, *Profession of Medicine*, New York 1970, met name hoofdstuk 12: 'The professional construction of concepts of illness', blz. 244 e.v.; over juridisering o.m. Schuyt c.s., *aldaar*, blz. 344 e.v.
 - 46 Freidson, *aldaar*, blz. xvii
 - 47 Een goed overzicht aan de hand van vooral Britse ervaringen geeft M. Hill, *The State, Administration and the Individual*, Fontana/Collins 1976, blz. 127-148.
 - 48 Zelfs de voorstanders van het experiment moeten dit toegeven. Zie bij voorbeeld L. Speijer, in W. Meijering e.a. (red.), *Nieuw Dennendal, een goede buurt gesloopt*, Baarn 1975, blz. 99 e.v.
 - 49 Hill, *aldaar*, blz. 76 e.v.
 - 50 Schuyt c.s., *aldaar*, blz. 323 e.v.
 - 51 Hoogendijk, *aldaar* blz. 86.
 - 52 Het zijn termen die afkomstig lijken van enigszins opgewonden journalisten. Zie echter de volgende opmerking, ontleend aan een officieel kamerstuk: 'Het handelen van de overheid en van particuliere organisaties dreigt zich af te spelen binnen een gesloten circuit, dat voornamelijk wordt bepaald door rijksregelingen en daarin verborgen normering. Het is vaak een kwestie van het zoeken naar machtsevenwicht tussen het ambtelijke systeem van de overheid en het deskundighedsapparaat van de particuliere organisaties. De burger, om wie het uiteindelijk

- gaat, komt er in zo'n systeem nauwelijks aan te pas'. Aldus *Knelpunten-nota* van CRM, *aldaar*, blz. 29.
- 53 Schuyt, c.s., *aldaar*, blz. 323 e.v., 341 e.v.; zie ook H.L. Wilensky en Ch.N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1958, blz. 250 e.v.
 - 54 I. Illich, *Deschooling Society*, Londen 1974, en *Medical Nemesis*, Londen 1975.
 - 55 Hoogendijk, *aldaar*, blz. 97 e.v.; *Knelpunten-nota*, *aldaar*, blz. 10, 13; zie overigens ook van medische en juridische zijde dergelijke ideeën: J.C. van Es, 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van de huisarts als gezondheidsbevorderaar', in *Medisch Contact*, XXXI, 1976, blz. 1362; Schuyt c.s., *aldaar*, blz. 326 e.v.
 - 56 Nog het meest uitvoerig besproken in Peper, *aldaar*, blz. 332 e.v.
 - 57 G. van Beusekom-Fretz, 'Welzijnsmarketing; toch een gevecht tegen de bierkaai?', in *Intermediair*, XI, 18 sept. 1975, blz. 1 e.v.
 - 58 Aardige indicaties van deze ontwikkeling geeft H. Vuijsje, *Nieuwe vrijgestelden*, Baarn 1977, blz. 86 e.v.
 - 59 Schuyt c.s., *aldaar*, blz. 336 e.v.
 - 60 Janowitz, *aldaar*, blz. 67 e.v.; zie ook 106 e.v.
 - 61 D.J. Wolfson, 'Ombuigen van overdrachtsuitgaven', in ESB, 27 okt. 1976, blz. 1054.
 - 62 Ph.A. Idenburg, 'Plaats en taak van het particulier initiatief', preadvies *Conferentie Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn*, nov. 1976, blz. 49 e.v.
 - 63 J. Pen, 'De grenzen van de welvaartsstaat', in *Sociologische Gids*, X, 1963, blz. 76.

Theorie achter de verzorgingsstaat

Iwan Sewandono

Inleidende opmerkingen

Met de verzorgingsstaat wordt bedoeld op een maatschappelijke ordening met een nationaal bereik, waarbij politieke besluitvorming overwegend plaats heeft in een parlementair democratisch systeem, economische produktie overwegend ondernemingsgewijs geschiedt, en zowel politiek als produktie tot het welzijn van de leden van deze samenleving strekken.

Ik ga voorbij aan de doormoderende discussie tussen rationalisten en incrementalisten. Mijn omschrijving veronderstelt een zekere mate van rationaliteit ten aanzien van doeleinden, in combinatie met een meer of minder actieve beleidsvoering in de sector van de nationale overheid.

De verzorgingsstaat is, zoals Van Heek¹ en in zijn spoor Schuyt² vaststellen, nauwelijks sociaal verankerd. Daarmee wordt verwezen naar het uitblijven van een algemene acceptatie van, en vertrouwen in het sociale overheidsbeleid in de verzorgingsstaat. Dit doet bij mij de vraag rijzen hoe dit beleid dan wel verankerd is. Bestaat de verzorgingsstaat eigenlijk wel? Is de verzorgingsstaat misschien geen realiteit op zich, maar - in de woorden van Thomas³ - '... real in its consequences'?

Een strikt rationeel beleid omvat drie onlosmakelijk samenhangende elementen, die in een democratische samenleving - en dat is de verzorgingsstaat bij de meeste auteurs⁴ - allemaal om acceptatie in brede kring vragen:

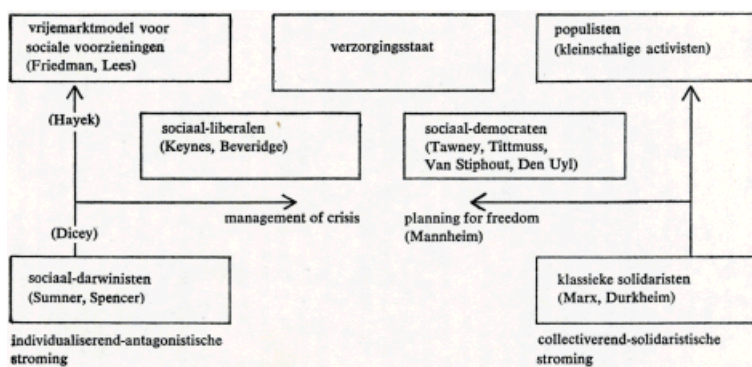
- 1 een bezinning op doeleinden;
- 2 een bezinning op realisatiemogelijkheden (de uitvoerbaarheids categorie of politieke dimensie);

3 acties en ingrepen (de uitvoeringscategorie of de middelen).

Het beleid in de verzorgingsstaat pleegt, in Haagse kringen en in de wereld van alledag, overwegend in termen van uitvoerbaarheid en uitvoering ter discussie gesteld te worden. Wanneer onze huidige regering als centraal beleidsstreven de spreiding van macht, kennis en inkomen opvoert, kunnen we haar de gerede vraag stellen op grond waarvan dat zo nodig is. Is hier niet meer sprake van een middel dan van een complex doeleinden? En wanneer in liberale kring geroepen wordt om terugdringing van de overheidssector, dan blijft een dieper liggende beweegreden eveneens onuitgesproken! Hiermee is de verzorgingsstaat niet meer dan de resultante van reële politiek-bureaucratische gebeurtenissen.

Met dit hoofdstuk ga ik nader in op de eerstgenoemde legitimeringscategorie voor het beleid in de verzorgingsstaat: de bezinning op doeleinden. Hierbij komen een aantal principiële stellingnamen in de sociaal-wetenschappelijke theorie aan de orde, omtrent taak en plaats van overheden ten aanzien van de samenleving in haar meest wenselijke vorm. Ik ga hier uit van het standpunt dat een rationeel-wetenschappelijke basis voor het beleid te verkiezen valt boven een traditioneel-morele basis.⁵ De belangrijkste bronnen voor dit artikel zijn de Engelse 'social administration' en het werk van enkele klassieke sociologen. Uit beide wordt door de Nederlandse beleidswetenschap opmerkelijk weinig geput, Webers bureaucratie- en legitimeringsconcept en enkele thema's bij Mannheim daargelaten!

Mijn assumptie luidt dat de verzorgingsstaat als zodanig nauwelijks in rechtvaardigende concepties centraal heeft gestaan. Ze heeft geen ideologische basis. Het bouwsel van de verzorgingsstaat is opgetrokken op een fundament dat omschreven kan worden als een onstabiel middengebied van normen en waarden. Het betoog dat deze bewering ondersteunt, druk ik uit in de hiernaast afgedrukte figuur. We zien hier twee extreme stromingen, die beide langs de verzorgingsstaat heenstreven. Ze gaan aan het bestaan hiervan voorbij, hechten er betrekkelijk weinig waarde aan, of stellen zich zelfs hiertegenover op.



Figuur: De verzorgingsstaat in het ideële krachtenveld van de sociaal-wetenschappelijke theorie

De individualiserend-antagonistische stroming

De eerste stroming zou ik de individualiserend-antagonistische willen noemen. Deze voert terug tot centrale leerstukken uit het zogenaamde sociaal-darwinisme.

In de evolutietheorie van Darwin is sprake van de opkomst en ondergang van soorten organismen. Deze processen worden gedragen door individuele organismen, die in een voortdurende strijd om het bestaan zijn verwickeld. In deze strijd overleven de sterksten, zij die het best voor de strijd zijn toegerust. En dat is volgens Darwin een goede zaak. De sterksten, die overleven, houden de soort in stand: de natuurlijke teeltkeus. De zwakkeren gaan ten onder, en kunnen dus de kwaliteit van het nageslacht niet bederven.⁶

Deze gedachtengang heeft indruk gemaakt op sociaalwetenschappers in de tweede helft van de vorige eeuw. Dit leidde tot een sociaal-wetenschappelijke ‘receptie’ van deze biologische evolutietheorie. Hier dient opgemerkt te worden dat het beslist niet alleen Darwin was, maar evenzeer de bioloog Lamarck, wiens werk hier sociaal-wetenschappers als inspiratiebron diende. Vooral de bewering van Lamarck dat verworven karaktereigenschappen vererfbaar zijn, moet hier genoemd worden.⁷

Coryfeeën van het aldus ontstaande sociaal-darwinisme zijn Sumner en Spencer.⁸ Zij hechten hun hoop en vertrouwen aan het individu dat de problemen die op zijn weg voorkomen met ondernemingszin te lijf gaan. Armoede, hulpbehoefendheid en onafhankelijkheid, zijn zaken die vooral aan persoonlijk falen worden geweten.

Deze stellingname heeft als extreme consequentie dat er geen sociaal beleid gevoerd hoeft te worden. Oscar Wilde bracht dit op de van hem bekende cynische wijze onder woorden ‘Door de armen in leven te houden vergroten we slechts het probleem van de armoede’. Wanneer vanuit deze denkrichting toch besloten wordt tot het opzetten van sociale voorzieningen en hulpverleningsactiviteiten, dan ge schiedt dat mondjesmaat, en met de kwalificatie van gunst verlening, met alle etiketterende effecten vandien.⁹

Deze sociaal-wetenschappelijke oriëntatie paste wonder-

wel bij de hausse die het op liberalistische leest geschoeide kapitalisme, met de voortgaande industrialisering rond de eeuwwisseling, vooral in de Verenigde Staten doormaakte. Het is daarom niet verwonderlijk dat de Engelsman van origine, Spencer, in de States carrière en furore maakte.

Het sociaal-darwinisme is ondanks de vele aanvallen op zijn uitgangspunten en effectiviteit¹⁰ nooit geheel verdwenen uit de sfeer van het rechtvaardigend denken over het sociale beleid in de verzorgingsstaat. In een recent artikel in de *'Journal of social policy'* betogen de Engelse sociologen Wilding en George dat 'Social policy is the battlefield in which the clashes between socialist and capitalist social values occur' en 'liberal values tend to emerge as dominant'.¹¹

In het werk van Friedman, de op de voorgrond tredende figuur uit de zogenaamde 'Chicago-school in Welfare Economics', vinden we een opstelling die als een gaaf voorbeeld van hedendaags sociaal-darwinisme kan worden gekenschetst. Zijn thema's en probleemoplossingen zijn dezelfde als die van bijvoorbeeld Sumner.¹²

Het kernidee bij Friedman is dat in de vrije wereld de 'torch of liberty' gedragen wordt door vrije mensen. Met de vrije wereld doelt Friedman op het westen, waarbij we moeten bedenken dat de genoemde Chicago-school niet zonder invloed is in Noord- en Zuid-Amerika.

Vrije mensen worden met twee soorten uitdagingen geconfronteerd:

1. die welke voortkomen uit wat Friedman het competitieve kapitalisme noemt; hij verwijst hiermee naar een maatschappelijke ordening waarbij het grootste deel van het economisch handelen georganiseerd is door middel van de vrije onderneming die op de vrije markt opereert;

2. die welke voortkomen uit de spanning tussen overheden en de naar onbepaalde vrijheid van handelen streven de staatsburgers; uitvoerig wordt betoogd hoe economische en politieke vrijheden onlosmakelijk verbonden zijn.

Met het bestaan van overheden heeft Friedman veel moeite. Hij redeneert hierover:

1. naarmate er meer activiteiten op de vrije markt plaats-

vinden, blijven er minder ‘issues’ over die uitgesproken politieke beslissingen vergen, met alle problemen rond het bereiken van politieke wilsovereenstemming vandien;

2. naarmate er minder politieke issues voorkomen, is - bij handhaving van een vrije samenleving - de kans op het bereiken van overeenstemming groter.

Friedman wijst slechts drie taken toe aan overheden: het opstellen en wijzigen van wettelijke regelingen, een scheidsrechtersfunctie bij geschillen, en het afdwingen van naleving van regelingen. Drie zaken die traditionele liberalen als Simons en Eucken wel aan de overheid toedenken, accepteert Friedman niet als zodanig: technische monopolies, zogenaamde ‘neighbourhoodeffects’, en paternalistische handelingen. Bij technische monopolies valt te denken aan telefoondiensten en spoorwegen. Met neighbourhoodeffects wordt bedoeld op gevolgen van handelingen voor andere individuen die niet op de markt verrekend kunnen worden; in de welzijnseconomie spreekt men hier wel van externe effecten.¹³ Paternalistische handelingen betreffen geestelijke gezondheidszorg en beslissingen ten aanzien van minderjarigen als de leerplicht.¹⁴

De publieke sector wenst Friedman krachtig terug te dringen. Hij meent dat dit mogelijk is. Naarmate geïndustrialiseerde landen verdergaande groei vertonen, zou een groter deel van hun bevolking over voldoende inkomen en middelen beschikken om zelfstandig als consumenten op een vrije markt voor sociale voorzieningen te kunnen opereren. Hierbij wordt gedacht aan onder andere een vrije markt voor gezondheidszorg, (vak-)opleidingen en trainingen, sociale bijstand en gezondheidszorg. Instellingen die zich hier taken stellen, moeten zichzelf kunnen bedruipen.

Het primaat van persoonlijke vrijheid blijft in deze stroming onder alle omstandigheden overeind. Dit pleegt verboden te worden met de zogenaamde ‘werk-ethiek’. Deze is terug te vinden in Spencers formulering ‘Each shall so live as neither to burden his fellows nor to injure his fellows’.¹⁵ Dit leidt tot gedragsregels die neerkomen op *zelfvoorziening* en *anderen niet lastig vallen*.

Sociaal-liberalen

Van deze extreme stroming maakt zich in de jaren dertig, tijdens de grote economische crisis, schoorvoetend een stroming los, die we de ‘sociaal-liberale’ zouden kunnen noemen. De bekendste auteurs uit deze groepering zijn de Engelsen Keynes en Beveridge. Zij blijven in zoverre liberalen, dat bij hen vrijheid gekoppeld aan persoonlijke onafhankelijkheid de centrale waarde blijft. Wel stappen zij af van de overwegende bezwaren die binnen de individualiserend-antagonistische stroming gekoesterd worden jegens uitbreiding van de overheidssector. Dit, onder de indruk van de crisishand en het in deze periode opkomende besef dat een (meer) planmatige inrichting van de samenleving mogelijk en zelfs gewenst is.

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat Keynes en Beveridge hierbij beïnvloed waren door de ideeën van hun tijdgenoot Mannheim, die evenals zij beiden verbonden was aan de London School of Economics. Mannheim staat immers te boek als de vader van het sociale planningsconcept.¹⁶ Van Heek heeft hierover echter opmerkingen gemaakt die het idee oproepen van een ‘incompatibilité des humeurs’. Het staat vast dat Mannheim zich te Londen in een andere kring bewoog.¹⁷

Beveridge bracht het tot dan toe onverenigbare bij elkaar: de eerder genoemde werkeethiek en de ‘welzijnsethiek’. De welzijnsethiek gaat uit van het primaat van menselijke behoeften bij de allocatie van schaarse middelen, waaronder sociale voorzieningen. Hij stuit hier op de moeilijk te formuleren verdeelsleutel voor deze allocatie¹⁸, waardoor een op deze ethiek gefundeerde planning niet eenvoudig en eenduidig bewerkteuigbaar is. In het zogenaamde *Beveridge Report* wordt vastgesteld: ‘The duty of the state through social insurance is to ensure for all citizens a minimum subsistence above which level they can practice through voluntary effort “the duty and pleasures of thrift, of putting pennies away for a rainy day”’.¹⁹

Keynes liet het door Adam Smith gelanceerde idee varen van het bestaan van een onzichtbare hand, die de samenleving optimaal zou bestieren.²⁰ In deze gedachtengang wor-

den politieke ingrepen onnodig geacht, omdat middels de wet van vraag en aanbod iedereen binnen de als één organisme opgevatte samenleving aan zijn trekken kon komen. Economische ingrepen zouden niet noodzakelijk zijn ingevolge de ‘loi des débouchés’ van Say: de leer van het optreden van een voortdurend mechanisch herstel van het economisch evenwicht, wat er ook geproduceerd wordt, ofwel de leer van de produktie die zijn eigen afzet zou scheppen.²¹ Keynes stelde vast dat er daarentegen grote belangentegenstellingen bestaan in de politieke sfeer, tussen individuen onderling en ook tussen particulieren en de algemene zaak. Voorts achtte hij het vóórkomen van de crisishood in de jaren dertig een teken van het niet zonder meer opgaan van de wet van Say.

Hoewel Keynes hiermee de weg voor nationale planning heeft geopend, is hij voorzichtig gebleven met het toekennen van taken aan overheden. ‘The important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all’.²² Collard heeft gewezen op de ironie dat in liberale kringen Keynes hiermee als een gevaarlijke radicaal wordt beschouwd, terwijl hij in socialistische kringen geldt als de redder van het kapitalisme’.²³

Het eerder gesignaleerde uitblijven van samenwerking van Keynes en Beveridge met Mannheim, valt te betreuren. Tijdige integratie van Mannheims sociologische denkbeelden, met benadrukking van een zaak als fundamentele democratie en een delicate uitwerking van het rationaliteitsbegrip, zou wellicht veel hedendaagse problemen van de verzorgingsstaat met zijn wat rauwe economische rationaliteit hebben kunnen voorkomen.

De collectiverend-solidaristische stroming

De collectiverend-solidaristische stroming voert terug op leerstukken die onder andere door Marx en Durkheim zijn geformuleerd. Hedendaagse vertegenwoordigers vinden we vooral in (neo-marxistische kringen en in de categorie die ik in dit hoofdstuk als de populistisch-activisten zal opvoeren.

In de marxistische traditie wordt de staat overwegend een krachtige en actieve rol toegedacht. Daarbij hanteert men het primaat van economische gelijkheid. Laski schrijft: 'Political equality ... is never real unless it is accompanied by virtual economic equality; political power, otherwise, is bound to be the handmaid of economic power'.²⁴ Economische gelijkheid kan slechts gerealiseerd worden, wanneer aan enkele voorwaarden is voldaan: industriële democratisering, nationalisering van grote industriële en commerciële ondernemingen en voorts centrale overheidsplanning.²⁵

Het is echter niet de huidige verzorgingsstaat die marxisten hier voor ogen hebben. De verzorgingsstaat, waarin de ondernemingsgewijze produktie wordt voortgezet, wordt hier niet anders gezien dan als een bepaalde fase in de ontwikkeling van het kapitalisme. De scherpe kantjes gaan er wat van af, maar de monopolisering van het kapitaal gaat voort²⁶, en de gevolgen voor mensen in dit systeem zijn kwaadaardig.²⁷ Miliband meent zelfs dat in de verzorgingsstaat hervorming en repressie naast elkaar liggen.²⁸ Hiermee staat Miliband niet ver van de oorspronkelijke stellingname van Marx. Pinker betoogt in zijn verhandeling over de bijdrage van Marx aan het sociale beleid in Engeland, dat in diens theorie van sociale ontwikkeling (regerings-)programma's voor sociale verbetering nooit een positieve rol kunnen spelen.²⁹ De scheppende krachten van deze stroming zijn daarom niet ingezet bij het opstellen van scenario's voor sociale verbetering.³⁰ Hier wordt meer een alles-of-niets oplossing geëntameerd. De motor van het proces dat moet leiden tot sociale verbetering wordt gezocht in een steeds verdergaand solidariteitsbesef, binnen een zich voortdurend duidelijker aftekenende arbeidende klasse, die aanhoudend groter van omvang wordt. Gaandeweg ontwikkelen zich klassevorming, klassebewustzijn, klasseïdeologie en uiteindelijk klassenstrijd, die na de onvermijdelijk geachte sociale revolutie zal leiden tot een nieuwe samenleving met een nieuwe mens.³¹

Een andere denker over het sociale welzijn die zijn oplossing in solidaristische termen formuleert, en daarbij voor de centrale overheid weinig taken ziet weggelegd, is Durkheim. In zijn grote werk *De la division du travail social*, dat in 1893

voor het eerst verscheen, zijn een aantal problemen en oplossingen aan de orde gesteld, die in latere werken terugkomen en verder worden uitgewerkt.

Durkheim meent dat een moderne industriële samenleving volgens andere normen - en daarmee met gebruikmaking van andere instituties - moet worden georganiseerd dan een tradirionele. Een traditionele maatschappij kenmerkt zich door een autarkische agrarische wijze van economische produktie. De leden van een dergelijke samenleving vertonen een vergaande overeenkomst in gedrag. Menselijk handelen wordt hier getoetst aan een scherp omschreven en aan alle betrokkenen bekende morele consensuscategorie: de 'conscience collective'. Deze omvat vooronderstellingen en sentimenten.³² Individualistische ontplooiing is nauwelijks mogelijk, en heeft ook geen zin voor de gemeenschap als geheel. Durkheim stelt vast dat in deze samenleving een mechanische solidariteit bestaat. De individuen zijn direct aan de samenleving en aan elkaar verbonden. Hij vergelijkt dit met de verbondenheid van moleculen in een anorganisch lichaam. Sociale dienstverlening en hulpverlening vinden we in dit soort samenlevingen in de vorm van onderling hulpbetoon. De overheid is hiervoor niet nodig, alles wordt in 'primordiale groepen' afgehandeld. Daarmee wordt bedoeld op groeperingen die zijn gebaseerd op familie- en verwantschapsrelaties, dan wel territoriale, religieuze, of taalkundige eenheden van beperkte omvang.³³

Naarmate samenlevingen zich verder ontwikkelen - de motordaarbij is voor Durkheim de voortgaande arbeidsverdeling - treedt een verschuiving op naar een meer gedifferentieerde vorm van samenleven. Er is dan sprake van een groeiend aantal specifieke functies, die met elkaar in een vaststaand verband samenhangen. Hier is het geheel wel degelijk gebaat bij zelfstandige ontwikkeling van de onderdelen. Individuele ontplooiing van specifieke kwaliteiten is een noodzakelijke voorwaarde om de arbeidsverdeling verder te brengen en te verfijnen. Individuen in deze meer ontwikkelde samenlevingen zijn in vergaande mate wederkerig afhankelijk, zoals de verschillende organen van één lichaam tezamen een 'eenheid in verscheidenheid' vormen. Hierop nu, is de

zogenaamde organische solidariteit gebaseerd. Niet op een besef van eigen belang waaruit tijdelijke ‘combines’ voortkomen, waarin mensen sociale ruilrelaties onderhouden, zoals in de politieke economie wel wordt verondersteld.³⁴

Organische solidariteit wordt hier als een morele categorie opgevat. In een later werk pleit Durkheim in meer actieve termen voor het langs opvoedkundige weg overbrengen van deze vorm van solidariteit. Hij spreekt dan over de ontwikkeling van een wereldse moraal (*la morale laïque*), die drie elementen omvat: ‘l'esprit de discipline, l'attachement aux groupes sociaux, l'autonomie de la volonté’.³⁵ Een consequente pedagogische uitwerking van een sociologisch standpunt!

Ook in de ‘moderne’ samenlevingen kent Durkheim de staat geen uitgebreide taak toe bij de toebedeling van sociale voorzieningen en hulpverlening. In zijn beroemde voorwoord bij de tweede druk van *De la division du travail social*, nadat ondertussen onder andere *De suicide* het licht had gezien, brengt hij de noodzaak onder woorden om instituties te ontwikkelen op een middenniveau tussen niet georganiseerde individuele staatsburgers en een ‘gehypertrofeerde staat’. Collectieve activiteiten zijn te complex om door middel van het unieke orgaan van de staat tot uitdrukking gebracht te worden. Bovendien is de staat te ver verwijderd van de ervaringswereld van individuele mensen, waarin de arbeidsverdeling zich voltrekt in voortdurend zich vernieuwende kaders.

Omstandig beredeneert Durkheim dat hier ruimte is voor een herwaardering van ‘beroepsgroepen’. Deze waren in de Griekse tijd te beschouwen als een vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid, in de Romeinse tijd stonden ze buiten de politieke orde, in de late middeleeuwen in het centrum van de burgerlijke ordening, en in de Franse revolutie werden ze weer afgeschaft.

Vandaag de dag zijn verschillende groeperingen aan te wijzen die meer zien in vormen van solidariteit binnen nader omschreven categorieën staatsburgers, dan in een sociaal overheidsbeleid in de verzorgingsstaat. Niet alleen de marxistische stroming mag zich verheugen in een herwaardering op

vrij grote schaal; ook Durkheims ideeën zijn, dikwijls in afgeleide vorm, terug te vinden in volksontwikkelingswerk, *éducation permanente*, onderwijsvernieuwing, bestuurlijke decentralisatievoorstellen, de humanistische sociologie, enzovoorts. Daarnaast kan gewezen worden op vele populistisch-activistische bewegingen.

Het populisme-begrip wordt in de niet-westerse sociologie veelvuldig gehanteerd.³⁶ Het verwijst naar een sociale ordening waarbij authentieke, vaak plattelandswaarden worden benadrukt, en tegenstellingen in de eigen kring worden weggeredeneerd. Hiermee wordt een opgekrikte solidariteit bereikt, waarmee men zich over het algemeen opstelt tegenover een buiten de meestal territoriale grenzen gesitueerde tegenstander. Het gaat gepaard met een uitgebreide communicatie binnen de solidariteitskring, in symbolen (afkortingen, zwaar geladen leuzen) en veel ritueel gedrag. Dit laatste vaak rond de persoon van een als krachtig geportreteerde leidersfiguur. Zijn charismatisch getint politiek leiderschap wordt veelal nog eens gelegitimeerd door middel van een éénpartijstelsel. Een dergelijke leider vervult bij de mobilisatie van de bevolking een belangrijke rol. Hij propageert een nieuwe en ambitieuze aanpak, waarmee problemen van de gemeenschap binnen ongekend korte tijd tot oplossing kunnen worden gebracht. Problemen die tot dan toe als alledaags gelden worden hierbij geherdefinieerd tot fundamentele waardenproblemen.³⁷

Deze opsomming van kenmerken heeft wellicht een badinerende ondertoon. Het verdient echter vermelding dat een populistische fase, in pas onafhankelijk geworden landen, de voor ontwikkeling noodzakelijk geachte natievorming aanzienlijk pleegt te versnellen. Het is niet ondenkbaar dat populistische trekjes eveneens een gunstige werking hebben in een reeds geruime tijd gevestigde natie, wanneer deze in een post-traumatische periode verkeert. Dat is het geval wanneer een natie zich tracht te herstellen van een oorlog, natuurramp of economische crisis. Op de lange duur pleegt een populistische ordening echter geen stand te houden, doordat de veronderstelde solidariteit in eigen kring niet blijkt te bestaan. Dit leidt doorgaans tot ingrijpende veranderingen in

de ordening, waarbij door groeperingen uit de bevolking als werkelijk ervaren belangentegenstellingen vrij spel krijgen (Indonesië, Argentinië).

De populistisch-activistische bewegingen binnen de verzorgingsstaat, waar in dit hoofdstuk op bedoeld wordt, ont wikkelden zich tegen het eind van de jaren zestig. Zij hebben in de jaren zeventig vooral in de sfeer van het welzijnswerk in Nederland veel aanhang gekregen. Het welzijnswerk, van oudsher onder de noemer van het verzuilde particulier initiatief ontwikkeld (sovereiniteit in eigen kring), presenteert zich hierbij als een nieuw particulier initiatief (de Bourbons van vandaag desavoueren de Bourbons van gisteren!). De solidariteitskring waar men voor staat, is in veel gevallen een territoriale eenheid³⁸ - favoriet zijn oude wijken - die gepresenteerd wordt als *de* bevolking. Uit sociologisch gezichtspunt is de 'romantische wijk gedachte' reeds in de jaren vijf tig als moeilijk levensvatbaar gekenschetst!³⁹ In de populistische stroming wordt gestreefd naar mobilisatie van de wijkbewoners tot solidariteitsacties tezamen met welzijnswerkers. Als 'actiesysteem' stelt men zich op tegenover het 'doelwitsysteem', veelal gevormd door de politiek bureaucratische overheid in veronderstelde combinatie met economische belangengroepen optredend.⁴⁰ De omtrent tachtig tijdschriften omvattende welzijns-vakpers en enkele andere publikaties leveren ons de geschreven neerslag van deze opstelling.⁴¹ Wat de zin en de levensvatbaarheid van deze opstelling betreft, geldt mijns inziens hetzelfde wat in het voorgaande over de derde wereldsituatie is geschreven. Tromp heeft aangegeven dat ook binnen de PvdA dergelijke popularistische tendenties bestaan⁴², wat de lezer zelf kan toetsen aan sommige partijpamfletten.⁴³

Sociaal-democraten

Van deze solidaristische stroming heeft zich in de loop van van de tijd een sociaal-democratische stroming losgemaakt. gemaakt. Deze heeft in ruime mate voorzien in functionarissen en wetenschappelijke doordenking ten behoeve van de verzorgingsstaat.

Hoewel het theoretische startpunt van de sociaal-democratie wel wordt geplaatst rond de befaamde aantekeningen in de marge bij *Das Kapital* van Marx, door Bernstein, is deze beweging pas geworden wat zij op dit moment voorstelt, in een jarenlang proces van eerst parlementaire en later ook regeringsverantwoordelijkheid dragen. In Nederland is sinds 1939 sprake van sociaal-democratische regeringsverantwoordelijkheid, zij het met enige onderbrekingen.

Wilding en George hebben socialistische en liberale waarden die van belang zijn voor sociale beleidsvoering in de verzorgingsstaat met elkaar vergeleken.⁴⁴ Drie categorieën staan centraal: vrijheid, individualisme en gelijkheid. Liberalen zijn geneigd om met vrijheid uitsluitend op persoonlijke vrijheid te doelen. Socialisten breiden dit concept uit met economische gelijkheid, waarop het overheidsingrijpen gericht dient te zijn. Individualisme is voor liberalen het sturende element in de samenleving. Socialisten zien de ontwikkeling van individualiteit als een maatschappelijk produkt, dat door sturende overheidsactiviteiten voor zoveel mogelijk mensen gerealiseerd moet worden. Niet alleen voor de sterken of de actieven in de samenleving. Wat de sociale waarde 'gelijkheid' betreft, liggen beide oriëntaties het verst uiteen. Liberalen gaan uit van de noodzaak van stimulerende materiële prikkels, om mensen zo effectief en efficiënt mogelijk te laten functioneren. Daarmee wordt ongelijkheid als maatschappelijk middel gehanteerd. Wilding en George halen Crosland aan, die het leerstuk van sociale gelijkheid het karakteristieke kenmerk van het hedendaags socialisme noemt.⁴⁵ Ongelijkheid in individuele capaciteiten wordt als basis gehanteerd voor de verdeling van functies en verantwoordelijkheden. Niet bij de verdeling van de 'benefits'. Me dunkt dat deze waardenstrijd in de parlementaire arena in Nederland vrij duidelijk te herkennen valt.

In een bespreking van sociaal-democratische uitgangspunten voor het beleid in de verzorgingsstaat, mag een enkele opmerking over de in Engeland ontstane wetenschap van de 'social administration' niet ontbreken. De grondlegger hiervan, Richard Titmuss, heeft deze sociaal-wetenschappelijke specialisatie tot universitaire wasdom weten te voe-

ren, daarbij geïnspireerd door Sydney en Beatrice Webb en Tawney. Zijn bekendste leerlingen en latere medewerkers, Donnison, Pinker, Lynes, Abel-Smith, Townsend, Rodgers en Greve, zijn in grote trekken sociaal-democratisch georiënteerd. De uitverkoren tegenstanders van deze vaak polemiserende wetenschappers, zijn de eerder genoemde Friedman, en in Engeland Lees en andere medewerkers van het 'Institute of Economic Affairs'. Het thema dat bij Titmuss en de zijnen regelmatig terugkeert, is dat van de rechvaardige redistribute van publieke middelen. In de discussies hierover komen twee ordeningen hardnekkig terug: (1) universalistische uitgangspunten tegenover selectivistische⁴⁶ en (2) het institutionele model tegenover het residuale model voor sociale beleidsvoering.⁴⁷

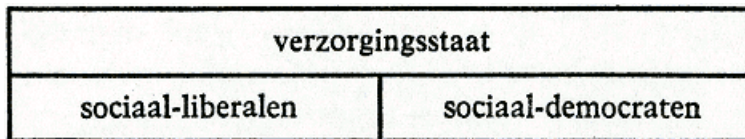
Actuele ontwikkelingen en sociaal-wetenschappelijk onderzoek

George en Wilding noemen de in dit artikel als sociaal-liberalen en sociaal-democraten opgevoerde stromingen respectievelijk 'reluctant collectivists' en 'Fabiansocialists'. Het Fabian-socialisme komt voort uit het werk van de leden van de 'Fabianssociety', een samenwerkingsverband van intellectuelen en kunstenaars dat door middel van lobbying veel invloed heeft gehad op het sociale beleid voor de tweede wereldoorlog in Engeland.⁴⁸ Tot de leden behoorden de eerder genoemde Webbs en George Bernard Shaw.

Ik heb de indruk dat beide stromingen inderdaad het predikaat 'schoorvoetend' of 'aarzelend' verdienen. Er is sprake van een niet geheel overtuigende zelfrechtvaardiging. Indicatief daarvoor is de invloed die de sociaal-democratie in Nederland op gezette tijden ondergaat van socialistische réveilbewegingen. Daarbij steekt verontrusting de kop op, over pragmatische en opportunistische trekjes, die een politieke partij in alledaagse bedrijf gaat vertonen, zeker wanneer sprake is van regeringsverantwoordelijkheid. We kunnen wijzen op de recente gezamenlijke actie van de partij-besturen van de PvdA en de PPR, waarbij het aangaan van verlenging van regeringsverantwoordelijkheid nog vóór de

verkiezingen aan een aantal voorwaarden wordt verbonden. Ook Nieuw Links is tot op zekere hoogte een voorbeeld van een dergelijk ‘terug naar de solidaristische opstelling’-appèl, hoewel sommige leden van deze beweging in de eerste plaats handelden vanuit een beduchtheid voor verwording van de parlementaire democratie. Voorts valt deze verontrusting bij ieder PvdA-congres als ondertoon bij ingediende moties wel te herkennen. Nederlandse (sociaal-) liberalen lijken niet voldoende intellectueel esprit op te brengen, om aan diepgaande bezinning op uitgangspunten toe te komen. Grasduinen in publikaties van de prof. Telders Stichting levert althans aanzienlijk minder substantieel materiaal op over de zelfrechtvaardiging van deze stroming dan we in nota's van de Wiardi Beckman Stichting kunnen vinden.⁴⁹ Bovendien drijft de huidige oppositionele opstelling liberalen steeds verder af van steunverlening aan de verzorgingsstaat. Echter, de terughoudendheid van de traditionele sociaal-liberalen is in het voortgaande aan de orde gesteld!

Wanneer we terug gaan naar het begin van dit hoofdstuk, dan zien we de verzorgingsstaat steunen op twee hoekstenen, die zijwaarts druk op elkaar uitoefenen, in de parlementair-politieke arena, en beslist ook zijwaarts beweeglijk zijn. Figuratief:



Het is in dit verband interessant om te bezien wat er de komende jaren in Zweden gaat gebeuren, waar sociaal-liberalen verantwoordelijkheid gaan krijgen voor een verzorgingsstaat. Op grond van het betoog in dit hoofdstuk valt te verwachten dat het bouwsel, dat door sociaal-democraten is opgetrokken, in ruime mate intact zal blijven. In de Duitse bondsrepubliek bestaat reeds jaren een situatie waarbij sociaal-liberalen en sociaal-democraten te zamen uitgesproken verantwoordelijkheden dragen voor het beleid in een verzor-

gingsstaat. Het is opmerkelijk dat in deze situatie de christen-democraten zich meer op een duidelijk individualiserend-antagonistisch standpunt lijken te plaatsen dan hun Nederlandse tegenhangers!

Wat parlementaire en regeringssamenwerking betreft, tussen sociaal-liberalen en sociaal-democraten, wijs ik op een 'intergroepsverschijnsel'. Een intergroep is een samenwerkingsverband van vertegenwoordigers van groeperingen die zich van elkaar onderscheiden door afwijkende en soms zelfs strijdige interpretaties van 'belangen'.⁵⁰ Tijdens de samenwerking ontwikkelt zich een wederkerig begrip voor standpunten en manoeuvreerruimte. Vergaande consensusvorming drijft de leden van de intergroep echter af van de noodzakelijke maatschappelijke steungroeperingen ('achterban'). Deze combinatie van 'push and pull'-factoren die op de functionarissen wordt uitgeoefend, garandeert een redelijke mate van berekenbaarheid en daarmee een zeker realiteitsgehalte voor de verzorgingsstaat, ondanks het uitblijven van een op zichzelf staande rechtvaardigingsbasis voor de uitgangspunten van de verzorgingsstaat. En nog groter is het realiteitsgehalte van de cumulerende acties en ingrepen die binnen het raam van het beleid in de verzorgingsstaat worden uitgevoerd. Hiermee is de verzorgingsstaat een niet te omzeilen werkelijkheid!

Uitgaande van de drie eerder genoemde onlosmakelijk verbonden componenten van een strikt rationeel beleid, verwacht ik dat de sociale wetenschappen de volgende bijdragen kunnen leveren aan de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat, die op dit moment vooral door (politiek-)economen wordt gevoerd.

1 - Bij de doeleindendiscussie zou wellicht iets gedaan kunnen worden aan het evidente sociaal-filosofische hiaat. Ik wijs op het eerder genoemde vraagstuk van de rechtvaardige toedeling van sociale voorzieningen.¹⁸ Ook het aan de Utrechtse universiteit geherwaardeerde wetenschapsprogramma rond utopieën kan hier van belang zijn.⁵¹

2 - Wat de uitvoerbaarheids- en uitvoeringscategorie betreft, is behalve op inventariserend-kwantitatief onderzoek ten behoeve van databanken, ook te wijzen op kwalitatief-

interpretatief onderzoek. Zo hebben Runciman en Schuyt de publieke percepties van het sociaal beleid onderzocht.⁵² Over de mensen die het beleid in de verzorgingsstaat vorm geven, de subjecten van het beleid, is gepubliceerd door Van Beugen, Van Daalen en Peper.⁵³ Dit behoeft aanvulling met onderzoek naar de dynamiek binnen de instituties van het beleid. Andragogen verrichten praktijkbegeleidend- en evaluatief onderzoek.

In mijn omschrijving van de verzorgingsstaat strekken politiek en productie tot welzijn van de leden van de samenleving. Hieruit vallen hoge kwaliteits normen voor het sociale beleid in de verzorgingsstaat af te leiden. Om deze normen te benaderen zijn de hiergenoemde vormen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek geboden. De verzorgingsstaat is een weerbarstig empirisch gegeven.

Noten

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de stof van een collegecyclus die de auteur de afgelopen jaren aan het Andragogisch Instituut van de Nijmeegse Universiteit verzorgd heeft. Het artikel is geschreven dank zij intellectuele stimulering van prof. Schuyt, prof. Van Beugen en prof. Van den Ban, en steun binnen de vakgroep van drs. Arie Besteman.

Eindnoten:

- 1 F. van Heek, *Verzorgingsstaat en sociologie*, Meppel 1972.
- 2 C.J.M. Schuyt, 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat', elders in deze bundel.
- 3 W.I. Thomas, geciteerd door R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Londen (1957) 1964, blz. 421.
- 4 Zie onder andere de bijdrage van Heertje, Daudt en Schuyt in deze bundel.
- 5 Zie R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, Meppel 1973, blz. 56 e.v., over het schrikbeeld van beleid dat door traditioneel fatsoen wordt gestuurd. Voorts blz. 217 e.v. over de functie van rationeel sociaal-wetenschappelijk onderzoek.
- 6 Ch. Darwin, *Het ontstaan der soorten door natuurlijke teeltkeus*, Arnhem/Nijmegen, z.j. (vertaling en bewerking T.C. Winkler en H. Hartogh Heys van Zouteveen), zie vooral de hoofdstukken 3 t/m 7.
- 7 Hier is sprake van een valkuil voor de oppervlakkige beschouwer. Spencer was voor alles Lamarckiaan! '... Spencer had opted for the theory that the mental and social evolution of the species "Homo Sapiens" was primarily caused by the inheritance of acquired characters, producing a gradual and inevitable modification of human nature and human institutions, and it is this extreme Lamarckian doctrine that may properly be termed "Biological Spencerism".' Aldus D. Freeman, 'The Evolutionary Theories of Charles Darwin and Herbert Spencer', in *Current Anthropology*, XV, 3, september 1974. Dit belangwekkende artikel wordt gevolgd door een uitgebreide polemiek waaraan de meeste te boek staande Spencerkenners van dit moment deelnemen (blz. 211-237).
- 8 Voor wat het werk van Sumner betreft, is hier gebruik gemaakt van de bundel essays *Socialdarwinism*, geselecteerd door S. Persons, Englewood Cliffs, NJ. 1963.

- Van het werk van Spencer is *The Study of Sociology* gehanteerd, ingeleid door T. Parsons, Ann Arbor 1961. Voorts zijn enkele biografieën en bloemlezingen gebruikt. Onder andere *The Evolution of Society; Selections from H. Spencers 'Principles of Sociology'*, uitgegeven en ingeleid door R.L. Carneiro, Chicago/Londen 1967; *Herbert Spencer: On Social Evolution*, een selectie geschriften uitgegeven en ingeleid door J.D.Y. Peel, Chicago/Londen 1972; *Herbert Spencer, The Evolution of a Sociologist*, J.D.Y. Peel, Londen 1971; en *Herbert Spencer's Sociology van J. Rumney*, New York 1966.
- 9 Over de stigmatiserende werking van het beleid: E. Goffman, *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Londen 1968; R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, eerder genoemd, vooral de hoofdstukken 2 en 4; R.M. Titmuss, 'Universal and Selective Social Services'. 'Choice and the welfare state', en 'Welfare State and Welfare-society', essays opgenomen in de bundel *Commitment to Welfare*, Londen 1968.
 - 10 Recente kritiek bij R. Pinker, eerder genoemd, blz. 28-35. Scherpe kritiek van oudere datum bij A. Pannekoek, *Darwinisme en Marxisme*, Amsterdam 1909. Zie voorts de recente bespreking van M. Grunell van H. Roland Holst, Burgerlijke en proletarische wetenschap over 'De toekomst van ons ras', in 'De Marxreceptie in Nederland rond de eeuwwisseling', deel II, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, III, 2, 1976, blz. 152 e.v.
 - 11 P. Wilding en V. George, 'Social values and social policy', *Journal of Social Policy*, IV, 4, 1976, blz. 373-390.
 - 12 Het is boeiend om de eerder genoemde bundel opstellen van Sumner naast *Capitalism and Freedom* (Chicago 1968) van Friedman te leggen. De noodzakelijk beperkte omvang van dit hoofdstuk dwingt mij te volstaan met de opmerking dat Friedman voorts sterk is beïnvloed door liberale schrijvers als A.V. Dicey, *Law and Public Opinion in England*, Londen 1914, en F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Londen 1944 - een liberaal reveil, tegen de verzorgingsstaat gericht. Friedman heeft zijn uitgangspunten uitgewerkt in *A Program for Monetary Stability*, New York 1959.
 - 13 Zie onder andere J. van den Doel, *Ekonomie en democratie in het staatsbestuur*, Deventer 1973, blz. 3.
 - 14 Zie voor het betoog van deze strekking Friedman, eerder genoemd, blz. 22-36. Ook op het gebied van het scheppen van een stabiel monetair stelsel, ziet Friedman een geaccepteerde vorm van overheidsbemoeienis. Hij beschouwt dit echter als een onderdeel van het voorzien in wettelijke regelingen. Op blz. 54 van zijn genoemde werk pleit hij voor '... a legislated rule instructing the monetary authority to achieve a specified rate of growth in the stock of money'. Consequent neemt hij dan wel enige slagen om de arm, om '... an undesirable amount of discretion in the hands of Federal Reserve and Treasury authorities ...' te voorkomen.
 - 15 Geciteerd door R. Pinker in zijn oratie 'Social Policy and Social Justice', in *Journal of Social Policy*, III, 1, 1975, blz. 1-19. Citaat afkomstig uit H. Spencers *The Study of Sociology*, Londen 1894. Dit citaat was niet terug te vinden in de beknopte paperbackversie (Michigan 1961). In het wel opgenomen hoofdstuk 'The Educational Bias' (blz. 161-184) komt deze gedachtengang echter uitdrukkelijk voor in Spencers beschouwing over het altruïsme. De werkethiek wordt eveneens gehanteerd in het hoofdstuk 'Society, State and Government', uit *Herbert Spencers Sociology van J. Rumney*, eerder genoemd, blz. 130 e.v.
 - 16 Ik meen K. Mannheims *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Londen 1940 (1971) (vooral de inleiding, deel I, IV en V) bij de onderzoeker op het gebied van planning en beleid als bekend te mogen veronderstellen. Het zelfde geldt voor Mannheims *Ideology and Utopia*, Londen 1936 (1960) (richtlijnen voor planningsdoelen!).
 - 17 Zie Van Heek, eerder genoemd, blz. 8-10.
 - 18 De rechtvaardige toedeling van sociale voorzieningen vormt één van de belangrijkste problemen voor de wetenschap van het sociale beleid. Zie hiervoor: R.M. Titmuss, 'Issues of Redistribution', in *Commitment to Welfare*, eerder genoemd, blz. 113-204; R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, eerder genoemd, blz. 151-195 over 'Ruil en stigmatisering' en blz. 196-235 over 'Enkele actuele problemen voor het sociale beleid'; N. Gilbert en H. Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Englewood Cliffs N.J. 1974, vooral blz. 54-80 over de 'Basis of Social Allocations'; een fundamenteel werk ter zake is het niet overtroffen *A Theory of Justice* van J. Rawls, Cambridge, Mass. 1971.
 - 19 Boven het bestaansminimum kiest Beveridge dus voor 'free fight'. Voluit heet het rapport *Social Insurance and the Allied Services*, Londen H.M.S.O. Cmd. 6404. Hier is de editie uit 1958, geciteerd, blz. 12.
 - 20 A. Smith, *The Wealth of Nations*, verschenen in 1776 (niet geraadpleegd).

- 21 J.S. Say, *Traité d'économie politique*, Parijs 1803 (niet geraadpleegd).
- 22 Geciteerd door V. George en P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Londen 1976, blz. 54. Hier ontbreekt de ruimte om in te gaan op Keynes' probleemaanpak. Dit is niettemin onontbeerlijk materiaal voor de sociaal-wetenschapper die de verzorgingsstaat wil begrijpen in zijn werking. Een snelle inleiding in Keynesiaanse economie geeft J. Pen, *Moderne economie*, Utrecht 1958. Steviger kost vormt *Benhams Economics*, herzien door F.W. Paish, Londen 1963. Voorts adviseer ik de onderzoeker van het sociale beleid graag D. Collard, *Prices, Markets and Welfare*, Londen 1972; en E.J. Mishan, *Welfare Economics: 5 Introductory Essays*, New York 1964.
- 23 D. Collard, eerder genoemd, blz. 52-54.
- 24 Geciteerd bij George en Wilding, eerder genoemd, blz. 87.
- 25 Geciteerd bij George en Wilding, eerder genoemd, blz. 98-99.
- 26 Zie P.A. Baran en P.M. Sweezy, *Monopoly Capital*, Harmondsworth 1966, hoofdstuk 8 'On the history of monopoly capitalism', blz. 215-243.
- 27 Baran en Sweezy, eerder genoemd, hoofdstuk 11 'The irrational system', blz. 324-353.
- 28 R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, blz. 237-247, Londen 1973.
- 29 R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, eerder genoemd, blz. 35-43.
- 30 De meest geïnspireerde literatuur hierover uit deze stroming vormt nog altijd W. Lenin, *Was tun? Brennende Fragen unserer Bewegung und Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück*, beide opgenomen in *Ausgewählte Werke*, Band I, Berlijn 1970, resp. blz. 139-314 en 315-521.
- 31 Zie voor een wat minder optimistische kijk vanuit een marxistisch standpunt G. Chaliand *Mythes révolutionnaires du tiers monde*, Parijs 1976.
- 32 Zie E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, New York/Londen 1964, blz. 129 e.v.
- 33 Een boeiende studie van hedendaagse vormen van 'tribalisme, communalisme en parochialisme' waarbij de spanning tussen primordiale en staatsburgerlijke sentimenten wordt onderzocht, is C. Geertz (ed.), *Old Societies and New States*, New York/Londen 1963.
- 34 Durkheim trekt tegen deze opvatting van leer in 'The division of labor ...', eerder genoemd, blz. 200-229 en blz. 406.
- 35 E. Durkheim, *L'éducation morale*, Parijs 1925, Een serie sociaal-pedagogische colleges, Sorbonne, academisch jaar 1902-1903. Ik verwijs hier vooral naar het 2e tot en met het 8e opgenomen college.
- 36 Zie over het populisme onder andere S. Ionescu en E. Gellner, *Populism: Meanings and National Characteristics*, Londen 1970; P. Worsley, *The Third World*, Trowbridge/Londen 1964, blz. 118-174.
- 37 Zie voor een snelle Nederlandse inleiding in de mobilisatie-theorie van J.A.A. van Doorn, *Met man en macht, maatschappelijke studies over mobilisatie*, Meppel 1973, de hoofdstukken 1 en 2.
- 38 Zie I. Sewandono, 'Wijkopbouwwerk in de zeventiger jaren', laatstelijk verschenen in het *Handboek hulpverlening en veranderen*, Deventer 1975.
- 39 Zie J.A.A. van Doorn, 'Wijk en stad: reële integratiekaders?', o.m. opgenomen in de bundel *Staalkaart der Nederlandse sociologie*, S.J. Groenman en H. de Jager (red.), Assen 1970.
- 40 Een veldanalyse in voor deze sector weldadig onderkoelde termen vinden we bij R. Vos, *De jaktor macht in het opbouwwerk*, Den Haag 1972.
- 41 G. Crum, 'De sociale staat kan hier en nu niet bestaan', in *Attak*, V, 5, 1976; H.v.d. Homberg e.a., 'As hullie 't niet doen, doen we 't eiges wel', Nijmegen 1976; W. Beck, *Demokratie in de wijken*, Amsterdam 1975.
- 42 B. Tromp, 'Socialisme, organisatie en democratie', in *Socialisme en Democratie*, XXXIII, 1976, blz. 155-172.
- 43 Zie de nota *Macht voor de wijken* van M.v.d. Vlist e.a., Amsterdam 1972.
- 44 P. Wilding en V. George, 'Social values and social policy', in *Journal of Social Policy*, IV, 4, 1976, 373-390.
- 45 Wilding en George, eerder genoemd, blz. 385.
- 46 Zie 'The Social Division of Welfare' en 'The Irresponsable Society', opgenomen in de bundel *Essays on the Welfare State*, Londen 1963; voorts het eerder genoemde 'Issues of Redistribution in Social Policy' opgenomen in de bundel *Commitment to Welfare*. Titmuss vat zijn probleem samen: 'How to include poor people ... in our societies, and at the same time to channel proportionately more resources in their favour without inducing shame or stigma ...', zie blz. 114, *Commitment to Welfare*. Pinkers laatste opmerkingen hierover vinden we in het hoofdstuk over actuele problemen voor het sociale beleid in *Sociologie en sociaal beleid*, eerder genoemd,

- blz. 196 e.v., waar hij pleit voor selectieve compensatie zonder stigmatiserende werking. Anderen spreken hier wel van positieve discriminatie, of bijzondere doelgroepen voor het beleid.
- 47 Zie R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, eerder genoemd, blz. 111-116.
 - 48 In L. Coser, *Men of Ideas*, New York 1965, is een hoofdstuk aan de werkwijze van de leden van de Fabiansociety gewijd.
 - 49 Zie onder andere H.A. van Stiphout, *Gelijijkwaardigheid*, WBS cahier, 1975. Vergelijk ook de partijprogramma's (n.b. het nieuwste conceptprogramma van de PvdA).
 - 50 Zie onder andere J. Boer, *Opbouwwerk*, Deventer 1970, blz. 92 e.v. Het *Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden* heeft in 1976 twee themanummers gewijd aan intergroepsproblematiek, waarin deze hypothese overigens niet wordt behandeld.
 - 18 De rechtvaardige toedeling van sociale voorzieningen vormt één van de belangrijkste problemen voor de wetenschap van het sociale beleid. Zie hiervoor: R.M. Titmuss, 'Issues of Redistribution', in *Commitment to Welfare*, eerder genoemd, blz. 113-204; R. Pinker, *Sociologie en sociaal beleid*, eerder genoemd, blz. 151-195 over 'Ruil en stigmatisering' en blz. 196-235 over 'Enkele actuele problemen voor het sociale beleid'; N. Gilbert en H. Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Englewood Cliffs N.J. 1974, vooral blz. 54-80 over de 'Basis of Social Allocations'; een fundamenteel werk ter zake is het niet overtroffen *A Theory of Justice* van J. Rawls, Cambridge, Mass. 1971.
 - 51 Zie P. Thoenes, *Van wetenschap tot utopie: Opstellen voor overmorgen*, Meppel 1976; D. van Houten, *Toekomstplanning: Planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat*, Meppel 1974; zie voorts de pittige polemieken van J. Nederveen Pieterse en A.J.F. Köbben (red.), *Waarden en wetenschap*, Bilthoven 1974.
 - 52 W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice*, Londen 1966; C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk en B.P. Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer 1976.
 - 53 M. van Beugen, H. van Schaijk en A. Brugmans, *Wonen op wielen*, Nijmegen 1975 (een onderzoek naar de vorming van woonwagengebeleid); P. van Daalen, *Bestuur voor mensen: Besluitvorming in de verzorgingsstaat*, Meppel 1973; A. Peper, *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel 1972.

De burger en de staat

Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat

C.J.M. Schuyt

Kenmerken van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat vindt zijn grondslag in de opkomst en de groei van een industriële samenleving. De ontwikkeling van instellingen van sociale verzorging is nauw verbonden met het ontstaan van arbeidsrisico's. Een samenleving met een hoge waardering voor arbeid en produktiviteit heeft de plicht haar burgers te verzekeren tegen de met arbeid verbonden risico's: ongelukken bij de beroepsuitoefening en in het bedrijf, invaliditeit, werkloosheid, ziekte, armoede, armoede door gezinsomstandigheden, ouderdom en andere vormen van ongeschiktheid. Elk risico werd in de loop der tijd gedekt met een bepaalde wettelijke voorziening (van de Ongevallenwet 1901 tot en met de AAW 1976). De vorm van deze *risicodekking* was de *risicodeling*, de sociale verzekering (volksverzekering of werknemersverzekering). Hierbij betalen de jongeren voor de ouderen, de validen voor de invaliden, de gezonden voor de zieken, de gelukkigen voor de ongelukkigen die een bedrijfsongeval oplopen, de groep met weinig kinderen voor de groep met veel kinderen, de actieven voor de niet-actieven.

Het was echter niet alleen een morele plicht voor een industriële samenleving om haar burgers te beschermen tegen de zelf opgeroepen risico's, het was primair een noodzakelijke voorwaarde voor industriële ontwikkeling. Deze noodzaak leidde tot meer sociale zorg, hetzij ter verbetering van het industriële systeem, hetzij ter leniging van de negatieve effecten ervan (onder andere urbanisatie en criminaliteit). In de opbouw van de moderne industriële samenleving moesten alle talenten uit alle lagen van de bevolking gebruikt

worden en ontstond een grotere behoefte aan scholing. Naast de garantie van sociale zekerheid ontstond een *programma van sociaal welzijn*: onderwijs, huisvesting, cultuur. Het sociale welzijn kent een andere financiering: meestal uit de algemene middelen van de overheid.

In navolging van Thoenes kan de verzorgingsstaat omschreven worden als ‘een maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg dat zich - bij handhaving van een kapitalistisch produktiesysteem - garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen’.¹

Thoenes noemt als onderwerpen van staatszorg: werkgelegenheid, arbeidsbeloning, koopkracht en consumptievermogen, sociale zekerheid, cultuur, onderwijs en burgerzin. In de beschrijving van Thoenes verschilt de verzorgingsstaat van de liberale staat door haar programma van collectieve sociale voorzieningen, van de socialistische door haar handhaving van de ondernemingswijze produktie voor de markt en van de communistische en fascistische door het behoud van de democratische instellingen en de minder sterke beklemtoning van de collectiviteit. De verzorgingsstaat is een *politiek compromis* tussen een socialistisch en een liberaal waardenstelsel. De kenmerken van dit compromis kunnen naar mijn opvatting een sleutel vormen voor een interpretatie van de crisisgeluiden, die de verzorgingsstaat in het huidige stadium begeleiden.

Naast deze drie kenmerken, risicodeling, een programma voor sociaal welzijn en het politieke compromiskarakter is er nog een vierde kenmerk. ‘The essence of the welfare state is government protected minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education assured to every citizen as a political right, not as charity’.²

Als politiek recht komen de onderwerpen van staatszorg in de sfeer van het recht en verkrijgen hiermee een specifiek karakter: via onpersoonlijke regels uitgevoerd door onpersoonlijke ambtenaren in onpersoonlijke organisaties (bureaucratieën) worden steeds meer goederen en diensten verstrekt aan particuliere personen. Door de verschuiving *van gunst naar recht* wordt de taak van het rechtssysteem instrumen-

teler dan in de voorafgaande periode van de nachtwakerstaat, waarin het recht vooral als oplossingsmechanisme voor conflicten tussen individuele partijen fungeerde. De verdeelfunctie van het recht komt nu meer op de voorgrond in vergelijking met twee andere functies, die het recht vervult in een samenleving, namelijk conflictbeslechting en normhandhaving. Het is opvallend dat bij de opsomming van problemen van de moderne verzorgingsstaat, bij voorbeeld door Van Heek of Wilensky aan deze juridische dimensie weinig aandacht wordt besteed.³ Ik wil proberen de gevolgen van de juridisering van sociale zorg voor de sociale verankering van de verzorgingsstaat verder op te verkennen.

Het pakket van sociale zorg is tevens een uiting van de structurele convergentie van de moderne industriële samenlevingen, in oost en west, hoewel er verschillen blijven bestaan in omvang van sociale verzorging (gemeten naar het percentage van het Bruto Nationaal Produkt, dat besteed wordt aan sociale verzorging), naar de wijze van organisatie van de sociale verzorging, naar haar effectiviteit en ideologie. Wilensky heeft voor 22 geïndustrialiseerde landen het uitgavenpakket voor sociale verzorging vergeleken (% van het BNP). Oostenrijk, Nederland, Zweden, West-Duitsland, Frankrijk en België, Tsjechoslowakije en Oost-Duitsland zijn koplopers met 16-20 % van het BNP in 1966. Denemarken, Groot-Britannië, Finland, Noorwegen en Rusland vormen de subtop met 11-15 % in 1966. Canada, Zwitserland, de Verenigde Staten en Japan hinken achteraan met 7-9 %. Opvallend is dat van deze laatste staten er drie een federale staatsinrichting hebben. Komt een centraal bestuurd staat gemakkelijker of eerder tot een integraal programma van sociale verzorging?⁴

Wilensky vergeleek vervolgens het uitgavenpatroon voor sociale verzorging van deze 22 rijke landen met dat van 42 andere landen. Uit deze internationale vergelijking blijkt dat 'economic growth is the ultimate cause of welfare state development'.⁵ Er zijn geen grote verschillen in uitgaven aan sociale verzorging en welzijn tussen communistische en kapitalistische landen. De kleine interne verschillen kunnen volgens Wilensky verklaard worden uit (a) het percentage

van de bevolking dat ouder is dan 65 jaar en (b) het aantal jaren, dat het systeem van sociale verzorging reeds bestaat.

‘For this sixty-country sample, the primacy of economic level and its demographic and bureaucratic correlates is support for a convergence hypothesis; economic growth makes countries with contrasting cultural and political traditions more alike in their strategy for constructing the floor below which no one sinks’.⁶

Wilensky toont aan dat de structurele component van de verzorgingsstaat, de industriële ontwikkeling, sterker is dan de culturele component, de politieke wilsvorming.

Enkele problemen van de verzorgingsstaat

De nauwe band tussen economische ontwikkeling en sociale verzorging geeft tevens haar voornaamste problemen aan: hoeveel van de schaarse goederen stelt een samenleving beschikbaar voor een programma van sociale verzorging? Hoe groot is verder de politieke wil om deze schaarse goederen beschikbaar te stellen? De politieke wil hiertoe is vooral na de tweede wereldoorlog groot geweest. De optimistische verwachtingen direct na de oorlog hebben een krachtig begin gemaakt aan de verzorgingsstaat. Met de na-oorlogse economische groei nam het aantal en het niveau van voorzieningen toe. Zowel de economische situatie als de politieke wil blijken nu te stagneren.

In dit hoofdstuk wil ik echter vooral de niet-economische problemen van de verzorgingsstaat analyseren. Een van deze sociale problemen is de invloed die het officiële beleid heeft op de effectuering van de doelstellingen. Wordt op velerlei terrein van sociale zorg het gestelde doel bereikt? Komt het geld bij degene voor wie het primair bedoeld is? Welke neveneffecten zijn er te constateren, die negatief inwerken op de beoogde doeleinden?

Hoewel het officiële doel van veel verzorgingsmaatregelen een herverdeling van goederen en diensten behelsde, viel de feitelijke verdeling nogal eens anders uit. Naar mijn mening is in dergelijke gevallen te weinig oog geweest voor de feitelijke organisatie (de distributie) van de goederen en

dienstenverdeling. Hoewel velen elkaar vonden in de formulering van doeleinden, blijken op veel specifieke terreinen tegenstrijdigheden op te treden in de keuze van de middelen. Hier speelt het politieke compromiskarakter van de verzorgingsstaat naar mijn mening een rol. Naar formulering waren veel maatregelen socialistisch, naar uitvoering bleven veel maatregelen liberaal (nadruk op eigen initiatief, eigen kennisvergaring van degene, die hulp moest krijgen, passieve in plaats van actieve dienstverlening, geografische concentratie in plaats van (gedwongen?) geografische decentralisatie). In de uitvoering bleef men passief, terwijl voor de groep minstvermogenden (in economisch, sociaal en psychisch opzicht) nu juist een passieve instelling kenmerkend is, zodat hier een cumulatie van lijdzaamheid optreedt en het doel niet wordt bereikt. De ineffectiviteit werd vaak bestreden door meer professionele hulpverleners in te schakelen, die echter zelf in hun heroepsideologie ook hecht vasthielden aan een aantal liberale beginselen (autonomie, geen controle door of zeggenschap van niet-professionals).

Voorts speelt bij de doelbereiking mee dat de meetbaarheid van het, succes van een bepaalde tak van zorg moeilijk is; soms blijkt de effectiviteit van een programma in een geheel andere sector: onderwijs en voorlichting op de scholen over roken brengen kosten met zich mee in de onderwijs sfeer en bespaart wellicht na verloop van tijd in de gezondheidszorg in de vorm van minder longkankerpatiënten. Er zijn meer van dergelijke voorbeelden te geven, die ook in omgekeerde richting gaan: kosten in de ene sector zijn beïnvloed door nalatigheden - soms zelfs actief ingrijpen - in een andere sector. Ineffectiviteit en moeilijk meetbare effectiviteit blijken derhalve belangrijke problemen te zijn voor het beleid in de verzorgingsstaat.

Een tweede niet-economisch probleem van de verzorgingsstaat is de gedragenheid ervan door de bevolking. Van Heek stelt dat 'de verzorgingsstaat door de meerderheid van de bevolking wel rationeel aanvaard (is), maar niet emotioneel verankerd blijkt te zijn'.⁷ Het ontbreken van een het gehele maatschappelijke leven overkoepelende ideologie acht Van Heek een niet te verwaarlozen element in de problematische

toekomst van de verzorgingsstaat.⁸ Zo'n ideologische en emotionele verankering acht Van Heek wel aanwezig bij de concurrerende stelsels.⁹

‘De praktische betekenis van dit gemis komt naar voren wanneer offers gebracht moeten worden. Wanneer werkgevers en werknemers vruchteloos redetwisten hoe de inflatie moet worden bestreden; wanneer de confessionele partijen een sociaal wenselijke bevolkingspolitiek tegenwerken en de gezamenlijke consumenten individuele grensbehoeften zwaarder laten wegen dan de hoogstnoodzakelijke voorzieningen in de infrastructuur, dan blijkt de afwezigheid van een gezamenlijke ideologie’.¹⁰

Een aspect van deze afwezigheid van een gezamenlijke ideologie, die de verzorgingsstaat zou kunnen dragen, is wellicht een tekort aan vaardig burgerschap (civic competence), waardoor de politiek en juridisch begunstigen niettemin in een afhankelijkheidsverhouding blijven verkeren. In zo'n situatie loopt men niet warm voor het systeem. De discrepantie tussen de ideologie van het *rechtskarakter* van de verzorging en de ervaring van het *gunstkarakter* van de praktijk van die verzorging werkt een emotionele verankering bij de bevolking tegen. De ideologie van verzorging en het gevoel toch in de kou gelaten te zijn; het overheersende ideaal van gelijkheid en de ervaring van ongelijkheid; het ideaal van participatie en de ervaring van bureaucratische overheersing. Kortom de discrepantie tussen ideaal en werkelijkheid. De verzorgingsstaat berust niet op een gezamenlijke ideologie, maar op een gespleten ideologie. Liberalen hebben moeite met een socialistisch programma van sociale verzorging en de socialisten hebben moeite met de liberale elementen, die er binnen gebleven zijn en met de liberale economische grondslag. Geen enkele groep kan zich volledig met het systeem identificeren. Hierdoor blijft het systeem ondanks alle objectieve verworvenheden blijvend onder kritiek, tenzij men een tolerantie voor deze ambiguïteit heeft weten te ontwikkelen of in de ambiguïteit een preservatief (h)erkent voor extreme en totalitaire ideologische bewegingen. Niettemin bergt de afwezigheid van een sociale en emotionele veranke-

ring het risico in zich, dat de verzorgingsstaat op drift raakt. Als men zich niet met het systeem identificeert, zal men zich bij een gelijkblijvende behoefte aan sociale identificatie gemakkelijker identificeren met kritiek op het systeem. Onder invloed van economische stagnatie kunnen vereenvoudigde ideologische kritieken op de verzorgingsstaat van een nieuwe aanhang verzekerd zijn.

Kritiek op de verzorgingsstaat

De kritiek op de verzorgingsstaat is grotendeels ideologisch van aard en gaat veelal voorbij aan empirische gegevens over de totstandkoming van allerlei sociale programma's of over de effecten van de verzorgingsstaat. Kritiek op de verzorgingsstaat is al oud. Hayek heeft vanaf het begin de ontwikkeling van de verzorgingsstaat bestreden op economische en juridische gronden.¹¹ Ook Nederlandse juristen hebben in de beginjaren van de verzorgingsstaat gewezen op de onverenigbaarheid van rechtsstaat en verzorgingsstaat, toen nog welvaartsstaat genoemd.¹² De sombere toekomstvoorspelling van Hayek en deze Nederlandse juristen, dat de burgerlijke vrijheden zouden wegblijven in een verzorgingsstaat is niet alleen overdreven, maar empirisch onjuist gebleken. De meest ontwikkelde verzorgingsstaten (Engeland, Zweden, Nederland) kennen nog steeds een grote mate van politieke vrijheid en geen van deze landen heeft muilkorvende perioden gehad die minder ver ontwikkelde verzorgingsstaten wel kenden (bij voorbeeld de Verenigde Staten ten tijde van McCarthy en ten tijde van de Vietnamese oorlog). De Nederlandse juristen die kritiek uitoefenen op de komst van de verzorgingsstaat gaven bovendien een interpretatie van de rechtsstaat, die eenzijdig gekoppeld was aan het 'oude' recht (eigendom en contract) van de 19e eeuw. Het 'nieuwe' recht was in hun ogen eigenlijk geen recht maar politiek of bestuurlijke activiteit. Deze eerste kritiek toont ons echter wel de grote verwevenheid van normatieve opvattingen over vrijheid, gelijkheid en hun onderlinge relatie en een beoordeling van de verzorgingsstaat.

De hedendaagse kritiek op de verzorgingsstaat komt van

verschillende kanten. De liberale kritiek, die Hayek als enkeling in de jaren veertig reeds gaf, is nu vaak in minder overwogen redeneringen te vernemen bij een veel grotere groep en bij leidinggevende politici. Een welfare backlash is te constateren geweest in de rijkste en verst ontwikkelde staten van de Verenigde Staten, in New York en in California waar Reagan ten strijde trok tegen een ‘prepaid lifetime vacation plan’.¹³ Het beeld van het misbruik van sociale voorzieningen (‘welfare chiselors’) is sterker verbreid. Ook in Europese handen is de welfare backlash te constateren: Glistrup in Denemarken, Powell in Engeland, Wiegel in Nederland.

Naast de liberale kritiek, die samengevat kan worden met de bewering dat ‘de verzorgingsstaat een groot gevaar is voor de samenleving’, wordt de verzorgingsstaat tegenwoordig ook ter linkerzijde hevig bekritiseerd. Hier kan de kritiek samengevat worden in ‘de verzorgingsstaat heeft gefaald in het bereiken van haar doelstellingen’ met name in het bereiken van grotere gelijkheid in de samenleving (de sociaaldemocraten en Nieuw Links) of in ‘de verzorgingsstaat moest wel falen gezien het behoud van de ondernemingsgewijze productie’ (Nieuw Links, neo-marxisten).

Naast deze drie kritieken van primair ideologische aard, is er ook vanuit de wetenschap kritiek uitgeoefend zoals bij voorbeeld:

- de economische groei heeft geen grotere gelijkheid gebracht; in plaats van een verticale inkomensverdeling leidt het stelsel van sociale verzekeringen slechts tot een horizontale herverdeling¹⁴;
- stuitende armoede is gebleven temidden van stuitende rijkdom¹⁵;
- welvaart is niet hetzelfde als welzijn¹⁶;
- bestaanszekerheid geeft nog geen zin aan het bestaan, de verzorgingsstaat kent een groei van psychische noden, en veel welzijnsnood¹⁷;
- de democratie in de verzorgingsstaat loopt gevaar door de macht van de bureaucratieën; de complexiteit leidt tot vervreemding;
- de sociale voorzieningen kosten te veel¹⁸ (dit wordt

meestal van economische zijde aangevoerd).

Vic George en Paul Wilding, twee Engelse sociologen, hebben de ideologische standpunten ten aanzien van de verzorgingsstaat recentelijk in kaart gebracht.¹⁹ Zij analyseerden telkens aan de hand van twee klassieke en één moderne auteur vier ideologische standpunten: de anti-collectivisten (Hayek, M. Friedman en E. Powell); de 'reluctant collectivists' (Keynes, Beveridge en Galbraith), de Fabian-socialisten (Tawney, Titmuss en Crosland) en de Marxisten (Laski, Strachey en Miliband). De nadruk ligt op de ontwikkeling van de Engelse verzorgingsstaat, die echter grotendeels model heeft gestaan voor de ontwikkeling in andere landen. Het is niet moeilijk vertegenwoordigers van de vier standpunten ook in Nederland te noemen. Tinbergen past naar mijn mening volledig in de traditie van Tawney en Titmuss, waar iets meer dan bij de economen Keynes, Beveridge en Galbraith de nadruk gelegd wordt op het principieel bevorderen van meer gelijkheid in de samenleving naast een beheerste interventie van de overheid in het economische leven. Het liberale, anti-collectivistische standpunt kent in Nederland merkwaardig weinig wetenschappelijke verdedigers van het kaliber van Hayek. Wel zijn er veel kranteschrijvers, die nogal onsystematisch de liberale visie verwoorden (Hartog, Poll).

De anti-collectivisten hebben grosso modo vier bezwaren tegen de verzorgingsstaat.²⁰ *Ten eerste* stellen zij dat het verlenen van sociale rechten tot grotere ontevredenheid leidt bij de bevolking. Deze ontevredenheid leidt tot politieke pressie van minderheidsgroepen, die een beroep doen op de staat om hun aanspraken te honoreren. Als de regerende overheid onder politieke druk of om geen stemmen te verliezen deze aanspraken honoreert, leidt dit tot meer staatsinterventie, dus tot meer sociale rechten en vervolgens weer tot meer ontevredenheid. Powell formuleerde het aldus:

'The translation of a want or need into a right is one of the most widespread and dangerous of modern heresis' (...) Het leidt tot 'unlimited fuel for dissatisfaction, it provides unlimited scope for the fostering of animosities between one section of potential recipients and another'.²¹

Ten tweede stellen de anti-collectivisten dat de verzorgingsstaat met zijn vele collectieve voorzieningen in veel valse behoeften voorziet. Het aanbod van sociale zorg roept de vraag er naar op. *Ten derde* stellen zij dat het systeem van overheidszorg inefficiënt is in tegenstelling tot het systeem van particulier initiatief. En *ten vierde* leidt de verzorgingsstaat in hun ogen tot dictatuur, hetzij van communistisch hetzij van fascistisch stempel. Deze bezwaren worden in concrete wensen vertaald: een vermindering in de omvang van de sociale verzorging, zowel ten aanzien van het aantal te ondersteunen personen als in het aantal te verlenen diensten; een vermindering in de hoogte van de uitgekeerde bedragen, en met name zo, dat er een verschil bestaat tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten uit uitkeringen; een verandering in het beheer van de sociale verzorging zodanig dat alle organisaties in particuliere handen blijven en lokaal in plaats van centraal beheerd worden. In hun wens dat er een verschil blijft bestaan tussen loon en sociale uitkering baseren zij zich op het standpunt dat ook al in 1834 door de English Poor Law Commissioners werd geformuleerd:

‘The first and most essential of all conditions, a principle which we find universally admitted even by those whose practice is at variance with it is that his situation on the whole shall not be made really or appearantly so eligible as the situation of the independent laborer of the lowest class’.²²

De argumentatie van de anti-collectivisten en met name van Hayek in zijn vroegere en recente geschriften berust op een economisch mensbeeld. De wetten van het vrije marktmechanisme zijn analoog toe te passen op de wetten van de staatsorganisatie. (Dit komt overigens bij meer economen voor. Het is opvallend dat de laatste tijd enkele economen zich met recht en rechtvaardigheid hebben beziggehouden.²³) Er is bij Hayek een principiële koppeling tussen ondernemingswijze productie en burgerlijke vrijheden. Valt de een dan vallen ook de andere. Maar de ‘Rule of Law is not the Rule of Hayek’. De homo economicus is niet identiek met de homo politicus of homo sociologicus. Uiteindelijk berust de norma-

tieve afwijzing van de anti-collectivisten op het klassiekliberale vrijheidsbegin. Vrijheid is afwezigheid van dwang en uit zich in het vermogen goederen te verzamelen. Hoe meer men heeft, hoe vrijer men is. Behoeftte wordt uitsluitend afgemeten naar de vraag op de markt. Maar hier wreekt zich de economische premisse. Veel behoefte en veel noden kunnen zich in een vrije marktsituatie niet articuleren tot een vraag. Het zijn vooral de goed en sterk georganiseerde groepen en belangen die hun behoeften weten te vertalen in een vraag. Daardoor blijft het vrije marktmechanisme op geen enkele wijze in staat de armoede, onwetendheid, ziekte, afhankelijkheid, kortom de noden van de lagere bevolkingsgroepen te lenigen. Als er in de huidige samenleving in valse behoeften wordt voorzien zijn het niet de behoeften van de minst draagkrachtigen, maar de behoeften die voorzien worden via een geconstrueerde vraag op de vrije markt (het is beter om iedereen zelf hier de voorbeelden te laten noemen).

Hoewel de economen Keynes en Galbraith veel individualistische trekken behouden, stellen zij zich niet op een dogmarisch, maar juist op een pragmatisch standpunt. Zij zien de feilen in het kapitalistische produktiesysteem (waaronder de niet vervulde sociale noden en behoeften van de armen en armsten) en proberen deze feilen door staatsinterventie te repareren zonder deze interventie te verheerlijken of te verwensen. Zij zien de inefficiëntie van een onbeheerste produktie en stellen een programma van sociale hervorming en verzorging op om vooral een sociaal evenwicht te bewaren en niet zozeer om een herverdeling en meer gelijkheid te brengen. Zij zijn socialisten (geworden), niet uit roeping maar uit noodzaak. Een programma van sociale verzorging door de staat is noodzakelijk daar waar het marktmechanisme te kort schiet. In de ontwikkeling van Galbraiths ideeën is nog wel een verschuiving te constateren in de richting van méér staatsbemoeienis. Een welvarende samenleving creëert vanzelf de noodzaak van sociale verzorging, bij voorbeeld van kinderdagverblijven voor de kinderen van moeders die weer zijn gaan werken om de goederen te kunnen kopen van de industrie die die goederen wel moet produceren en verkopen om werkgelegenheid veilig te stellen, of bij voorbeeld om de

criminaliteit die met de welvaart gestegen is te beheersen of bij voorbeeld om alle gezondheidsrisico's van een welvarende samenleving - hart en vaatziekten, psychische spanningen - op te vangen.²⁴ De kritiek van de 'reluctant-collectivist' op de verzorgingsstaat is derhalve meer van technischpragmatische aard dan van principiële aard: het behoud van het sociale evenwicht en noodzakelijke aanpassingen van het systeem om het systeem beter te laten functioneren.

Nieuwe kritiek op de verzorgingsstaat

In de kritiek van liberalen en conservatieven staat vrijheid als waarde centraal. In de nieuwere kritiek van socialisten gaat het om de uitblijvende vermindering van sociale ongelijkheid. Het is moeilijker voor de socialisten kritiek uit te oefenen op de moderne verzorgingsstaat. Het is in zekere zin hun geesteskind en zij zijn er altijd in sterke mate mee verbonden geweest. De kritiek komt daarom niet van de oudere schrijvers (bij voorbeeld Titmuss), maar van de jongeren. Terwijl de ouderen nog volop bezig waren in beleidsfuncties en wetenschappelijke centra de technische problemen van de uitbouw van de verzorgingsstaat te bewerkstelligen, stelden jongeren de *principiële* vraag naar het rendement van al deze technische - zelfs technocratische - bemoeienissen. Men stelde dat er anders dan bij de grondlegging van de verzorgingsstaat was verondersteld, maatschappelijke ongelijkheid gebleven was, dat de beheersbaarheid door de gemeenschap van de meeste instellingen van sociale zorg steeds moeilijker was geworden (zowel financieel als politiek), dat de betrokkenheid van burgers bij de verworvenheden van de sociale verzorging gering was en dat vormen van niet-betrokkenheid (vervreemding) overheersten en ten slotte dat de macht van particuliere ondernemingen en organisaties zo groot was, dat het sociale welzijn van burgers niet verzekerd maar juist bedreigd werd (milieuvervuiling). Hiernaast kan men nog wijzen op de negatieve effecten voor de cliënten van de snelle en grootscheepse professionalisering van de hulpverlening. Terwijl oudere socialistena als 'sociale administrateurs' bezig waren op een ad-hoc wijze met veel

moeite kleine veldslagen te winnen, stelde de jongeren dat ze dreigden de oorlog (vergelijk ‘War on poverty’) te verliezen, althans niet te winnen. Het verschil lag vooral in een korte of lange termijn beoordeling.

Het is niet verwonderlijk dat gelijkheid in deze kritiek centraal stond. Immers in de socialistische traditie was een programma van sociale verzorging altijd onderdeel geweest van een breder programma van maatschappijverandering, in de richting van een samenleving met minder grote economische verschillen (bij vele socialisten was echter een volledige inkomensgelijkheid nooit het laatste doel). De strijd ging tegen de onrechtvaardige, willekeurig verkregen of geerfde ongelijkheden in bezit. Bovendien kan men wijzen op de doelstellingen zoals die direct na de tweede wereldoorlog geformuleerd waren.

‘Whichever field of social policy one looks at, it is true to say that the initial high expectations generated in the euphoria of the immediate post second world war years have at best not been completely fulfilled and at worst have remained largely unfulfilled.’²⁵

Hoewel de verzorgingsstaat nimmer de felle aantrekkingskracht heeft gehad voor de linkse intellectuelen als Rusland na de revolutie in 1917 (the god that failed) kan men de reactie van Nieuw Links op de verzorgingsstaat in vele landen toch wel typeren met ‘the halfgod that failed’.

Bij de beoordeling van de huidige verzorgingsstaat spelen ideologische motieven en normatieve opvattingen over gelijkheid, vrijheid en sociale rechtvaardigheid een grote rol. De huidige situatie van de verzorgingstaat geeft nog veel ongelijkheid te zien. De nieuwe kritiek is een combinatie van lange termijn ideologie en korte termijn empirie. Want als men de verzorgingsstaat beoordeelt aan de hand van empirische gegevens over de inkomensverdeling over lange termijn, dan komen zowel Tinbergen als Wilensky tot de conclusie dat de verzorgingsstaat op langere termijn gelijkheid bevordert heeft.²⁶ Het gaat derhalve om de normatieve maatstaf die men wil aanleggen. De beoordeling van de huidige situatie en derhalve ook de toekomst van de verzorgingsstaat blijft gebonden aan divergerende normatieve ideolo-

gieën van sociale rechtvaardigheid en gelijkheid - en hier ligt wellicht een argument voor de herlevende aandacht voor sociaal-filosofische theorieën zowel bij filosofen, als bij economen en sociologen.

Het gaat in de nieuwe kritiek op de verzorgingsstaat om de mate van gelijkheid en om een nieuwe interpretatie van het sleutelbegrip 'gelijke kansen'. Als men zich rekenschap geeft van de kritiek die door de huidige critici geleverd wordt op de voortgang die met betrekking tot gelijkheid gebracht is in de gezondheidszorg, het onderwijs, de huisvesting, de inkomensverdeling of de rechtsbijstand, dan keren in alle beleidssectoren twee thema's terug: 1) het dubbelslachtige karakter van programma's en uitvoering en 2) de feitelijke werking van het gelijke kansen beginsel - lange tijd de hoeksteen van socialistische hervormingspolitiek. Pinker wijst in zijn kritiek op het sociale beleid in Engeland op het waardenconflict dat ten grondslag ligt aan de Engelse verzorgingsstaat.

'Our legally extensive range of public social service derives from collectivist ideologies: At the same time the ideology of self help and individualism receives powerful support from the continuing dominance of market values in our lives.'²⁷

George en Wilding, de andere twee critici, wijzen op hetzelfde waardenconflict:

'Both the liberal and the socialist notions of freedom are reflected in social policy. The introduction of government programmes in, for example, the field of education, health, housing and social security financed from general taxation with or without compulsory individual contributions represents a departure from the classic liberal view of the role and function of government. Nevertheless the framing and implementation of social policy are often subordinated to residual liberal ideas about freedom as the absence of restraint.'²⁸

De problematiek die hier wordt aangestipt en die regelrecht voortkomt uit het politieke compromis karakter van de verzorgingsstaat is vooral een probleem van doel en middelen en

de adequate afstemming van de middelen op de doelen. Soms worden nieuwe doelstellingen van sociale hervorming of sociale zorg gekoppeld aan oude middelen (organisatiestructuren, distributiesystemen, professionele opvattingen). Soms worden nieuwe doelstellingen al bij de totstandkoming in de vorm van een wet voorzien van zoveel 'loopholes' dat een hervormende kracht voorspelbaar uitblijft. Douben heeft ten aanzien van de belastingen als herverdelingsinstrument opgemerkt dat de herhaalde ontduiking of ontwijking van de wet het bereiken van de doelstelling van het instrument frustreerde.²⁹ Indien dit compromis karakter van wetgeving en sociaal beleid op grote schaal en in velerlei sectoren heerst (ondernemingsraden, belastingwetgeving, gezondheidszorg, rechtsbijstand, huisvesting) dan is het niet verwonderlijk dat op den duur een sociale malaise-stemming ontstaat. Niemand is meer volledig tevreden over iets. Bovendien levert een samenleving die een geïnstitutionaliseerd gebruik maakt van de discrepanties tussen beleden - *en wettelijk vastgesteld* - ideaal en praktische werkelijkheid zich uit aan vele verwijten van hypocrisie (die dan ook volop geuit worden). En hypocrisie is een van de beste ondermijnende factoren voor gezag. De tegenstelling tussen het objectieve bouwwerk van de verzorgingsstaat en de subjectieve betekenisloosheid ervan voor de vele begunstigden én contribuanten, is wellicht een van de sociale factoren voor het uitblijven van een sociale verankering. Grondslag voor deze discrepantie vindt men in de wetgeving en de uitvoeringsmaatregelen, die niet strikt op elkaar zijn afgestemd om aldus een coalitiemeerderheid te kunnen behalen. De nevenwerking van dit juridische aspect binnen de verzorgingsstaat probeer ik in de volgende paragraaf te verkennen.

Een zelfde partiële ineffectiviteit is toe te schrijven aan het beginsel van gelijke kansen. Gelijke kansen hebben geen volledige gelijkheid gebracht. De ongelijkheid in maatschappelijke condities waaronder het gelijke kansen beginsel werkt lijkt er toe te leiden dat het beginsel vooral ten goede komt aan de middenklassen en hogere klassen en slechts een gering effect heeft op de lagere en laagste klassen. Als *iedereen* in het kader van kunstspreiding een gelijke kans heeft op de

verwerving van subsidie op de aankoop van kunstvoorwerpen, dan moet men zich niet verwonderen dat deze sociale maatregel *niet* ten goede komt aan de minder draagkrachtigen. Integendeel dat de vermogenden (in geld, kennis en vaardigheid) meer gebruik maken van de faciliteiten die aan een ieder geboden worden. Misschien is kunstaankoop een a-typisch voorbeeld, maar men zou de werking van het beginsel moeten onderzoeken op meeromvattende beleidssectoren (huursubsidie, studiebeurzen, vormingswerk). ‘Law is universalistic in its aims, particularistic in its outcomes.’ De spanningen tussen ‘aims and outcomes’ - die toch al bij elk maatschappelijk handelen optreden - worden in ons verzorgingsstelsel systematisch verhoogd en tot brekens toe opgevoerd. Concrete maatregelen die uit de hoek van de nieuwe kritiek van links komen ter verbetering van deze situatie zijn het op groter schaal toepassen van ‘positieve discriminatie’ waarbij slechts bepaalde groepen onderwerp worden van zeer intensieve hulpverlening. Voorts het streven naar ‘equality of result’ in plaats van ‘equality of opportunity’ en het verbreken van de automatische koppeling tussen hoog inkomen en genoten opleiding of behaald succes.³⁰

Deze drie concrete maatregelen vragen allen een intensieve sociaal-filosofische en empirische bestudering. Sociaalfilosofisch en rechtstheoretisch levert positieve discriminatie een reeks van problemen op, waar wederom de spanning tussen een liberaal en een socialistisch vrijheidsbegrip, om de hoek komt kijken. Economisch lijkt me de ontkoppeling tussen inkomen en opleiding wenselijk, maar de realisering ervan vooralsnog moeilijk voorspelbaar. In ieder geval verdienen deze concrete voorstellen ter verbetering van de huidige situatie al onze aandacht opdat zonder deze aandacht de verzorgingsstaat even geruisloos van het toneel verdwijnen kan als zij er volgens Van Heek gekomen is: ‘not with a bang but a whimper’ (T.S. Eliot).

Effecten van het juridisch karakter van de verzorgingsstaat

Het wantrouwen van juristen jegens de verzorgingsstaat in de beginjaren uitte zich vooral in de bezorgdheid voor de

rechtsstaat. ‘Het probleem voor de jurist van onze tijd is hoe de rechtsstaatidee in de welvaartsstaat te verwezenlijken’, schreven Donner en Cluysenaer nog. Aan de rechtsstaat werden specifieke eisen gesteld.

‘Wat houdt het beginsel van de rechtsstaat in? Drie eisen. In de eerste plaats dat de verhouding tussen overheid (administratie) en burger wordt bepaald door algemene regelen; ten tweede de eis dat deze algemene regelen zoveel mogelijk vooraf zijn vastgesteld door het wetgevend orgaan en dus niet door het bestuursorgaan zelf en ten slotte de aanwezigheid van een, beide voorafgaande normen handhavende rechtsbescherming van de burger door een derde orgaan: een onafhankelijke rechter.’³¹

De algemene regels zijn er gekomen, maar men kon toch niet verhinderen dat zeer veel concrete beleidsmaatregelen in allerlei uitvoeringsbepalingen door de bestuursorganen worden uitgevaardigd. Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat wordt vooral een probleem in de verhouding tussen burger en overheid. Het is merkwaardig dat na de aanvankelijk kritische opstelling, de verzorgingsstaat niet meer dezelfde kritische aandacht van juristen heeft gehad. Het lijkt er op dat men zich neer gelegd heeft bij het vanzelfsprekende juridische kader, waarin beleidsmaatregelen worden gegoten (raamwetten en gedelegeerde wetgeving). Aan de consequentie voor het rechtssysteem of voor de legitimering van het recht wordt niet veel aandacht meer geschonken, althans zo lijkt het.

Toch is er een aantal onbewuste effecten van het juridisch karakter van de verzorgingsstaat te constateren. Als eerste verkenning worden er hier vier aangestipt. Zij hebben alle vier te maken met het uit elkaar groeien van de organisatie van de sociale verzorging enerzijds en de ervaring van deze verzorging anderzijds. Burgers zijn zich wel bewust van sociale rechten, maar deze bewustheid is slechts vaag van karakter. Bovendien zijn de sociale rechten niet self-executing: men wordt verondersteld zelf het initiatief te nemen. Er is een gemis aan congruentie tussen het bewustzijn van sociale rechten en de wijze van actualisering van die rechten. Hierdoor ontstaan verschijnselen als vermeende rechten en ge-

voelens van relatieve deprivatie, die zich uiten in subjectief gevoeld onrecht. Naar onze mening hangt deze incongruentie samen met de kenmerken van de verzorgingsstaat zelf. Enkele kenmerken zullen we onder de loupe nemen.

(1) De verdeelfunctie van het recht: het creëren van sociale rollen

- In de verzorgingsstaat is het duidelijker geworden dat het recht meer en meer allerlei goederen en rechten op goederen over bepaalde categorieën van burgers verdeelt. Dit verdelingsproces wordt beheerst door formele regels en de begunstigde groepen worden formeel gedefinieerd. Als men voldoet aan bepaalde nauwkeurig omschreven voorwaarden, komt men in aanmerking voor een uitkering, een studiebeurs, een subsidie, een vergunning, een toestemming, enz. De sociologische term waarmee men een bepaald aspect van iemands handelen aangeeft, is *sociale rol*. De verzorgingsstaat schept door zijn explosie van wetgeving talloze nieuwe rollen. De roldragers verkrijgen een formele verwachting op een materieel of immaterieel goed. Dit proces van het scheppen van 'roles under rules' leidt tot een versterkte differentiatie in het rollensysteem in een samenleving als geheel, maar óók tot een sterke vermeerdering van rollen binnen één persoon. De 'hele' persoon wordt versplinterd over talloze rollen en dit heeft allerlei effecten, die men vaak met de term 'vervreemding' weergeeft: men herkent zichzelf niet meer in de rollen die men moet spelen. Rollen worden in universele termen geformuleerd - dus gelijkheid voor gelijke gevallen - maar als de uitoefening van rollen en dus van rechten blijft nog in sterke mate afhankelijk van sociale verschillen (ongelijkheid).

(2) Incongruentie tussen sociale rollen en sociale ervaring

- Iedere rechtsregel categoriseert rechtssubjecten langs scheidslijnen, die lang niet altijd samenvallen met die in de sociale wereld van de gerechtigden en niet-gerechtigden. Toch vindt er een proces van vergelijking plaats binnen die sociale werelden van de betrokkenen. Men vergelijkt zich altijd met personen met wie men bepaalde kenmerken wel, maar bepaalde rechten niet gemeen heeft. Wanneer nu steeds verfijndere rechtsregels worden gemaakt, zal het voor de rechtssubjecten steeds onduidelijker worden en steeds meer

onzichtbaar waarom de één wel door een rechtsregel wordt begunstigd en de ander niet. Hierdoor worden gevoelens van deprivatie verscherpt. Vooral het sociaal verzekeringsrecht kent een zeer fijnmazig net van categorieën begunstigden en binnen één categorie is er vaak nog een aantal subcategorieën.

Enkele voorbeelden ontleend aan het onderzoek 'De weg naar het recht' (zie bij 'noten', achter aan dit hoofdstuk):

- 'waarom krijgen bejaarden in een bejaardenflat hun vakantiegeld integraal, terwijl bejaarden, die zelfstandig wonen, er een stuk belasting over moeten betalen?'
- 'waarom geeft de ene gemeente wel vergoeding van reiskosten naar een school voor gehandicapte kinderen en een andere gemeente niet?'
- 'waarom worden bij mij als vrachtwagenchauffeur niet mijn drie diploma's in mijn loon tot uitdrukking gebracht en bij mijn oude dienstkameraad, die werkt als buschauffeur bij het streekvervoer wel?'
- 'waarom krijgen mensen die samenwonen meer AOW dan gehuwden?'
- 'waarom krijg ik geen telefoonkosten vergoed door de WAO en mijn invalide overbuurman wel?'
- 'waarom wordt bij gepensioneerde ambtenaren de AOW op hun pensioen in mindering gebracht?'

Men kan het steeds fijner wordend regelsysteem opvatten als een voortschrijdend proces van formalisering van sociale relaties. Niettemin blijkt aan de ervaringskant van de individuele burgers het vermogen tot formalisering van het eigen handelen - soms het eigen bestaan - daarmee in het geheel geen gelijke tred te houden.

(3) Delegatie van wetgeving

- In onze verzorgingsstaat wordt de wetgevende task van het parlement steeds meer overgenomen door het openbaar bestuur. Dit geschiedt door delegatie. Het effect van deze ontwikkeling is het ontstaan van steeds meer regels met rechtskracht, die steeds moeilijker toegankelijk worden en blijven. Bovendien worden regels regelmatig veranderd - juist omdat ze onderdeel vormen van een politiek beleid. Op een aantal gebieden zijn soms nog maar enkele juristen op de hoogte van het geheel aan

regels (bij voorbeeld op het gebied van huisvesting, sociale verzekering, vreemdelingenrecht, subsidieregelingen). De weinigen die nog op de hoogte zijn, zijn vaak de met uitvoering van die regeling belaste ambtenaren. Soms zijn dat dezelfde functionarissen, die deze regels ontworpen, vastgelegd, toegelicht en becommentarieerd hebben. Bekendmaking blijft soms achterwege of wordt voor de burger praktisch onnaspeurbaar. In de ervaring van burgers veroorzaakt deze ontwikkeling onvermijdelijk een gebrek aan kennis en informatie naast een grotere behoefte daaraan. In de verzorgingsstaat is de beschikking over kennis en informatie misschien belangrijker geworden dan de beschikking over geld.

(4) Overheid als tegenspeler

- Het bestuursapparaat is enorm uitgebreid. Ook het aantal beslissingen, waarbij de overheid zelf partij is, is zeer sterk toegenomen. De organisatievorm van de productie van deze beslissingen is de bureaucratie. Beslissingen worden gebaseerd op onpersoonlijke regels, genomen in een hiërarchisch geordend systeem van functies en uitgevoerd door anonieme roldragers. De motivering van beslissingen geschiedt in een geobjectiveerde taal van - vaak juridische - argumenten. De bij deze beslissingen betrokkenen willen echter graag hun zaak 'persoonlijk' komen toelichten, mondelinge informatie verstrekken, het unieke van hun zaak bestempelen. Ze spreken (of schrijven) een sterk gesubjectieerde taal.

Voorzover bureaucratische besluitvorming er niet in slaagt het onpersoonlijke regelsysteem aanvaardbaar te maken voor de betrokkenen, ervaren deze de besluitvorming als persoonlijke afhankelijkheid van de (gunsten van de) bureaucraten. Deze afhankelijkheid wordt nog versterkt, indien in de organisatie van het bestuursapparaat (recruterende, opleiding, rolgedrag) allerlei klasseverschillen onuitgesproken blijven meespelen in de besluitvorming. De participatie in het maatschappelijke leven wordt geruilde voor onafhankelijkheid.³² Communicatiestoornissen tussen een beslissende functionaris en een rechtzoekende liggen erg voor de hand. Hoewel analfabetisme in Nederland tot enkele kleine groepen blijft beperkt, is het aantal burgers dat niet op een voor de oplos-

sing van hun probleem adequate wijze kan lezen en schrijven nog groot. Terwijl het bureaucratisch besluitvormingsproces zich volgens eigen wetten verder ontwikkelt, ontbreekt aan de ontvangende kant een parallelle ontwikkeling bijna geheel.

Er is een botsing tussen de verwachting waarmee de burger naar de functionaris gaat en de manier waarop hij vervolgens het besluitvormingsproces ervaart en ondergaat. Deze botsing heeft vele aspecten. De burger verwacht dat hem 'recht' gedaan wordt of dat hij 'zijn recht zal krijgen', vaak zonder dat hij de regels van het recht (goed) kent. Met behulp van rudimentaire noties van recht en rechtvaardigheid construeert hij de werkelijkheid, maar dit botst vaak op de objectieve regels. De noties van rechtvaardigheid zijn veelal ontleend aan dominante waarden (voor wat, hoort wat; evenredigheid; gelijkheid in gelijke gevallen; enz.). Daarnaast heeft men scherp oog voor een aantal formele beginselen van recht, vooral wanneer die niet worden in acht genomen: 'Ik werd niet eens gehoord' (*audi et alteram partem*). Een medische keuring voor de WAO, waar veel van af hangt, wordt verricht in twee minuten. 'Dat kan toch niet'. Inachtneming van dergelijke formele beginselen door functionarissen zou veel frustratie en onmacht weg kunnen nemen.

Als deze summiere analyse van enkele trekken van de moderne verzorgingsstaat juist is - en hiervoor is verder onderzoek noodzakelijk - wordt het gemakkelijker een verbetering van de distributiekkanalen van sociale verzorging te beklemtonen, vooral in kwantitatief opzicht. De ontwikkelingen binnen het systeem van de verzorgingsstaat vinden een negatieve pendant in de ervaringen van burgers. De meer objectieve ontwikkelingen op macro- en mesoschaal vonden een omgekeerde weerspiegeling in de subjectieve ervaringen van burgers op microschaal. Delegatie van wetgeving correspondeert met gebrek en vergrote behoefte aan kennis en informatie. Differentiatie van sociale rollen op macroschaal weerspiegelt zich in toenemende fragmentering van de persoon (gevoelens van vervreemding). Categoriëring in wetgeving leidt tot gevoelens van relatieve deprivatie en versterking van subjectief gevoeld onrecht. Geobjectiveerde taal van bureau-

cratische besluiten leidt tot communicatiestoornissen en communicatiekloven. De toenemende rol van de overheid als tegenspeler leidt tot berusting en een onbevredigend gevoel, dat aan belangrijke waarden tekort gedaan is. Een overheid als voornaamste tegenspeler krijgt geen groot krediet en vertrouwen (legitimiteit).

Twee gevaren lijken me in deze ontwikkeling de belangrijkste: (1) de fragmentering van de persoon in talloze rollen leidend tot vervreemding en (2) cynische berusting in de rol van cliënt én in de rol van onpersoonlijke bureaucraat. Beide leiden tot onmacht- en onrechtgevoelens en deze maken het maatschappelijk systeem instabiel, vooral wanneer zij geen aandacht krijgen en verwaarloosd worden.

Sociale verzorging met of zonder zorg?

Subjectief ervaren onrechtsituaties kunnen zich uiten in een teruggetrokken levenswijze, machteloosheid, medisch-psychische klachten, onzekerheid en spanning, soms in plotselinge irrationele uitbarstingen. Men zou al deze verschijnselen het verwaarloosde onrecht kunnen noemen. Het kleine onrecht, waarvan niemand wakker ligt behalve degene, die het ondergaat.

De werkwijze van een aantal overheidsinstellingen en andere organisaties is te beschouwen als een belangrijke producent van dit verwaarloosde onrecht: onzorgvuldige behandeling, zeer langzame besluitvorming, gekoppeld aan een vaak kortstondige interactie tussen burger en bureaucratie, te weinig verschaffen van informatie én inzicht, lange wachttijden, procedurele grofheden.

Het lijkt er op dat de moderne verzorgingsstaat gekenmerkt wordt door een bepaalde mate van onzorgvuldigheid. De moderne samenleving begint steeds meer te lijken op een weeshuis: er wordt voor je gezorgd, maar je krijgt geen aandacht. Regels en rechten zijn wel geformuleerd en wettelijk gegarandeerd, maar worden onzorgvuldig en met een zekere verwaarlozing van de belangen van rechthebbenden uitgevoerd. Bureaucraten luisteren wel, maar met een half oor. Een 'lack of care' is kenmerkend geworden voor onze tijd

(May 1972, Passmore 1971).³³

Het begrip 'care' heeft zowel de betekenis van (liefdevolle) zorg, zorgzaamheid als zorgvuldigheid. De zorgvuldigheid van onze sociale verzorging kan verhoogd worden zowel in de bewustere afstemming van doeleinden van sociale verzorging en de uitvoerende middelen, alsook in de verzorging en hulpverlening zelf. Een zorgvuldige hulpverlening vraagt echter *aandacht en tijd*. Cliënten van vele verzorgingsinstellingen hebben bewust of onbewust de verwachting dat zij een persoonlijke behandeling krijgen, waar aandacht voor de persoon in kwestie inderdaad gegeven wordt. Maar de bureaucratisering van de hulpverlening - een uitvloeisel van het noodzakelijk juridisch karakter van de verzorgingsstaat - staat die persoonlijke aandacht en beschikbare tijd in de weg. In de evenwichtige oplossing van de spanning tussen de formele vereisten van sociale verzorging en de behoeften aan informele sociale verzorging, ligt naar mijn mening de belangrijkste sociale opgave voor de huidige en toekomstige verzorgingsstaat.

Noten

Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op het laatste hoofdstuk van het boek *De weg naar het recht*, door C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk en B.P. Sloot, Deventer 1976. Mijn medeauteurs zeg ik dank voor de bereidheid gebruik te maken van enkele gezamenlijk geformuleerde gedachten.

Eindnoten:

- 1 P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden 1962, blz. 124.
- 2 H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley 1975, blz. 1.
- 3 Wilensky, *aldaar* en F. van Heek, *Verzorgingsstaat en sociologie*, Meppel 1972.
- 4 Wilensky, o.c., blz. 30-31.
- 5 *Ibid*, o.c., blz. 24.
- 6 *Ibid*, o.c., blz. 27.
- 7 Van Heek, o.c., blz. 15.
- 8 *Ibid*, o.c., blz. 13.
- 9 Hoewel men ook hier kan twijfelen of de meerderheid van de bevolking in bij voorbeeld Rusland wel zo warm loopt voor de officiële ideologie; zie Amalrik in de *Haagse Post* 25-5-1976.
- 10 Van Heek, o.c., blz. 15.
- 11 F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Londen 1944.
- 12 Zie onder andere F.R. Böhrling, *De rechtsstaat Nederland*, oratie, Amsterdam 1958; J.L.H. Cluysenaer, *Recht in de welvaartsstaat*, Groningen 1959, en C.H.F. Polak, *Ordering en rechtsstaat, oratie*, Leiden 1951.
- 13 Wilensky, o.c., blz. 33.
- 14 H. Deleeck, *Opstellen over inkomensverdeling, sociale zekerheid en sociaal beleid*, Antwerpen 1972.
- 15 Onder andere in J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, Londen 1957, en M. Harrington, *The Other America*, Londen 1963.

- 16 Tot deze conclusie kwamen auteurs als Galbraith, Van Heek; ook: E.J. Mishan in *The Costs of Economic growth*, Londen 1967, de Club van Rome en vele anderen.
- 17 J.A. Weijel, *De mensen hebben geen leven*, Amsterdam 1973.
- 18 Deleeck, o.c.
- 19 V. George en P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Londen 1976.
- 20 *Ibid*, o.c., blz. 27-41.
- 21 Geciteerd bij George en Wilding, o.c., blz. 27.
- 22 Geciteerd bij N. Gilbert en H. Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Englewood Cliffs, N.J. 1974, blz. 41.
- 23 F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Londen 1975. Zie ook bij A.M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, Weshington 1974, en J. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago 1975.
- 24 J.K. Galbraith, *Economics and the Public Purpose*, New York 1975.
- 25 George en Wilding, o.c., blz. 128-129.
- 26 Wilensky, *aldaar* en J. Tinbergen, *Income Distribution*, Amsterdam 1975.
- 27 R. Pinker, *Social Theory and Social Policy*, Londen 1971, blz. 201.
- 28 George en Wilding, o.c., blz. 118-119.
- 29 H. Douben, *Herverdelingspolitiek*, oratie, Rotterdam 1972.
- 30 Jenks, Chr., *Inequality*, New York 1974.
- 31 Cluysenaer, o.c., blz. 18 en A.M. Donner, *Over de term welvaartsstaat*, Meded. Kon. Ned. Akademie, Amsterdam 1957.
- 32 A. Touraine, *De post-industriële samenleving*, Baarn 1971.
- 33 R. May, *Love and Will*, New York 1972 en J. Passmore, *The Perfectibility of Man*, Londen 1971.

Krijgt de burger wat hem toekomt?

Jan de Lange en Percy B. Lehning

Inleiding

In de verzorgingsstaat wordt door middel van wetten en regelingen vastgesteld wat toekomt aan bepaalde groepen of categorieën van burgers of aan individuele burgers die in bepaalde nauw omschreven omstandigheden verkeren. De bijdragen die van de burgers worden gevraagd om deze voorzieningen mogelijk te maken, zijn eveneens nauwkeurig vastgesteld. Welke wetten of regelingen tot stand zullen worden gebracht is een onderwerp van politieke strijd. Er wordt dan ook - terecht - veel aandacht besteed aan de politieke processen door middel waarvan deze wetgeving tot stand komt. Krijgt de burger - iedere burger - ook inderdaad wat in die wetgeving als hem toekomend wordt vastgesteld? Want met een wettelijke bepaling is wel een recht of aanspraak op iets erkend, maar daarmee is het toekomende nog niet geleverd. Wij menen dat er in bepaalde gevallen inderdaad een discrepantie te constateren is tussen wat sommige burgers krijgen en wat hun volgens de wetgeving toekomt. Is hiervoor een politicologische verklaring te geven? Misschien fundamenteler is de vraag of in de verzorgingsstaat de gezagsdragers actiever zouden moeten optreden om deze discrepantie weg te nemen en zo ja, welke consequenties dit dan zou hebben.

De gezagsdragers in een politiek stelsel zijn gewoonlijk zeer actief bij het innen van belastingpenningen. Ieder lid van het politieke stelsel wordt door de overheid zeer goed op de hoogte gesteld van zijn verplichting te betalen, terwijl daarentegen degenen die van de overheid iets te ontvangen hebben zich doorgaans naar een loket dienen te begeven om een

aanvraag in te dienen. Zij moeten zichzelf op de hoogte stellen van wat hun rechten zijn en zij moeten zekere stappen ondernemen. Kortom, wat aan de Keizer toekomt is een zeer duidelijke plicht, wat aan de burger toekomt, volgens wetten en regelingen, heeft, voorzover het betreft de wijze waarop dit verkregen moet worden, het karakter van een gunst die welwillend wordt verleend. En de rol van een gunsteling of cliënt is bepaald een andere dan die van een vorst.

In de vorm van wetten en regelingen is in de verzorgingsstaat vastgelegd wat aan de burger toekomt. Op een bepaalde manier is aan de burger een zeker bestaansminimum gegarandeerd, hetzij door middel van een inkomen of uitkering, hetzij door diensten, voorzieningen of verstrekkingen waarop hij aanspraak kan maken, indien dit voor een bestaan op het gewaarborgde niveau noodzakelijk wordt geacht. Dit geheel kan worden opgevat als een deel - en wel een voor de verzorgingsstaat kenmerkend deel - van de produktie (output) van een politiek stelsel.¹

Voor deze produktiekant van het politieke stelsel heeft in het algemeen in de politieke theorie en in het politicologische onderzoek niet zo veel belangstelling bestaan. De aandacht was veel meer gericht op de aanvoer (input) in het politieke proces, dat wil zeggen de structuur en de processen door middel waarvan wordt bepaald welke produkten geleverd zullen worden. Wel is vaak de produktie ter sprake geweest in die zin dat de analyse werd gericht op de vraag hoe de verdeling van materiële en immateriële waarden over de verschillende groepen in de samenleving is (of behoort te zijn). De vraag of en hoe individuele leden van een politiek stelsel de waarden, die als resultaat van het politieke proces aan hen formeel zijn toegedeeld, ook werkelijk verkrijgen, is doorgaans geen onderwerp van politicologisch onderzoek. Toch is het voor de evaluatie van een politiek stelsel niet voldoende te bestuderen hoe wetten en regelingen tot stand komen en wat zij inhouden. Zeker als het gaat over de verzorgingsstaat (maar ook los daarvan) lijkt het van belang de produktie van een politiek stelsel te onderzoeken. Niet alleen in die zin dat wordt nagegaan welke wetten en regelingen er zijn, hoe de voordelen ervan zijn verdeeld over verschillende

maatschappelijke groepen en in hoeverre zij geschikt zijn problemen op te lossen doordat uit statistische analyse een cijfermatig bevredigend resultaat is af te lezen, maar ook in die zin dat wordt onderzocht of ieder individu metterdaad krijgt wat hij of zij, volgens de eigen gespecificeerde regels van het stelsel behoort te krijgen.

Politiek proces en individu

Het politieke proces speelt zich af in een samenleving. Hoewel politieke eisen die in dit proces worden aangevoerd- hun oorsprong vinden in individuele behoeften (een collectiviteit heeft geen honger en heeft als zodanig geen behoefte aan voedsel), zijn de beslissingen die met betrekking tot de eisen, die worden gesteld, moeten worden genomen wél aangelegenheden van de collectiviteit. Deze kan dan ook, in dit verband, als een politiek stelsel worden beschouwd. Er is een collectiviteit van eisen stellende en beslissende individuen: een politieke gemeenschap met een bepaalde politieke arbeidsverdeling, tot uiting komend in velerlei instituties en rollen.

Wij nemen - zoals al blijkt uit de tot dusverre gebruikte termen - de definitie over van David Easton en vatten een politiek stelsel op als die interacties door middel waarvan waarden bindend worden toegedeeld voor een samenleving.² Wij menen dat als gevolg van deze definitie de aandacht in de eerste plaats gericht wordt op de processen die ten slotte uitmonden in een toedeling van waarden, kortom in het tot stand komen van een politieke produktie. Hoogerwerf voegt de effecten van het beleid, dat wil zeggen van de produktie, nadrukkelijk toe waar hij 'de politiek' definieert als: 'het overheidsbeleid, alsmede de totstandkoming en de effecten ervan'.³ Maar in zijn verdere overwegingen komt vervolgens toch weer eerst de 'voorkant' van het politieke stelsel aan de orde, onder andere daar waar hij beleid definieert als 'een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken'.⁴ Dan gaat het dus duidelijk om het bereiken van een bepaalde toestand in de samenleving, dat wil zeggen om wat

gebeurt teneinde daartoe te geraken. Hierbij zij echter aangetekend, dat Hoogerwerf hieropvolgend stelt dat het overheidsbeleid ‘onder meer betreft de *verdeling* van materiële en immateriële goederen’, terwijl hij op Eastons definitie als kritiek formuleert dat deze ‘slechts spreekt van de *vorming* van het overheidsbeleid en (...) ten onrechte de inhoud en effecten van het overheidsbeleid onvermeld laat’.⁵

Wij delen deze kritiek, zij het dat het ons daarbij gaat om het gebrek aan attentie voor het effectueren zelf van het beleid. Wij vatten dan *beleid* op als *de wetten en regelingen die door een politiek stelsel als produktie worden geleverd*. Voorshands denken wij daarbij in de eerste plaats aan die wetten en regelingen die aan individuen gespecificeerde rechten toekennen en vragen wij ons af in hoeverre die produkten ook werkelijk leiden tot leveringen aan individuen die verkeren in de omstandigheden die in de produkten (wetten en regelingen) zijn omschreven en dus rechten hebben op die leveringen. De bekende vraagstelling van Harold Lasswell: ‘Who gets what, when and how?’ willen wij vertalen in de vraag: welke individuen verkrijgen werkelijk dat waarop hun een wettelijk recht is toegekend; *hoe is het mogelijk dat een verschil kan bestaan tussen produktie en levering?*

In de moderne verzorgingsstaat worden voorzieningen van allerlei aard in de vorm van uitkeringen, subsidies en diensten in de ruimste zin van het woord op zeer ruime schaal toegekend. In een dagbladartikel wordt zelfs geponeerd dat sommige Nederlandse bewindslieden als ‘weldoende kaliefen’ het land rondgaan om gunsten in de vorm van subsidies voor verscheidene doeleinden aan te bieden.⁶ De suggestie hiervan is vermoedelijk dat deze aanbiedingen niet steunen op deugdelijke regelingen. Wat wij op net oog hebben is evenwel dat ondanks deugdelijke en gespecificeerde regelingen de wijze waarop de levering van voorzieningen geschiedt het karakter van gunstverlening kan hebben en dus de rechthebbende in de rol van gunsteling of cliënt plaatst.

W.A. Robson somt verschillende categorieën op van voorzieningen en beleidsprogramma's die kenmerkend zijn voor de verzorgingsstaat. Als eerste noemt hij de wetgeving die als algemene doelstelling heeft een nationale minimum-

levensstandaard tot stand te brengen. Andere beleidsonderdelen van de verzorgingsstaat zijn te groeperen rond de doelstelling om ieder die door psychische of fysieke gebreken daartoe niet op eigen kracht in staat is, in te passen in de samenleving. De opsomming kan worden aangevuld met van overheidswege verzorgd of betaald onderwijs, gezondheidszorg, programma's ten behoeve van huisvesting, recreatie, kunst en cultuur, wetenschappelijk onderzoek. Robson rondt een en ander af met als de algemene doelstelling van de verzorgingsstaat te noemen de zorg voor 'welfare', hetgeen inhoudt dat aan allerlei 'categories of persons who are in need' wordt aangeboden 'a wide range of services in cash and in kind'.⁷ Wij menen dat een analyse van deze oudere en nieuwere programma's van de verzorgingsstaat zodanig moet geschieden, dat de effectuering - dus de levering die wij eerder aanduiden - van de produktie aan individuele leden van de samenleving wordt opgevat als een integrerend onderdeel van de produktie als zodanig. Daarvoor zijn twee argumenten aan te voeren. Ten eerste is het, indien blijkbaar mogelijk is dat een saldo-verschil kan bestaan tussen produktie en levering, van belang te weten hoe dat kan en hoe groot het is. Ten tweede menen wij dat de algemene filosofie van de verzorgingsstaat inhoudt dat aan de leden van de samenleving rechten worden toegekend en niet dat aan hen gunsten worden verleend. Niemand is dan een 'cliënt' in de oorspronkelijke betekenis van het woord, dat wil zeggen iemand die leeft van de opbrengsten van een patronage door een goedgunstige welgestelde. Voor de hiermee overeenstemmende houding zou 'le client-roi, c'est moi' het trefwoord kunnen zijn.⁸

De positie van de politieke consument

Op twee plaatsen vinden wij aandacht voor het probleem van het individu als consument van politieke produkten, namelijk in het hoofdstuk van C. Schuyt in deze bundel⁹ en in een paper van Barbara J. Nelson voor het IPSA-congress 1976.¹⁰ Kenmerkend in hun benadering is de a-politieke - maar daarom niet minder politiek relevante - wijze waarop zij het pro-

bleem benaderen van het al dan niet verkrijgen door individuen van datgene waarop zij volgens bindende regelingen in de verzorgingsstaat recht hebben. Bij deze schrijvers ligt de nadruk op de problemen die de individuele consument ondervindt bij het verkrijgen van zijn recht. Schuyt ziet in de verzorgingsstaat een ontwikkeling waarbij politieke toedelingen in de sfeer van het recht komen. Via onpersoonlijke regels, uitgevoerd door onpersoonlijke ambtenaren in onpersoonlijke organisaties krijgt het recht een verdeelfunctie en treedt er een jurisdisering op van de sociale zorg. Ook voor Schuyt is één van de sociale problemen in de verzorgingsstaat de vraag of - wellicht als gevolg van tekortschieten van de effectuering - op het terrein van de sociale zorg het formeel gestelde doel materieel wel wordt bereikt. Hij is van mening dat er te weinig oog is voor de feitelijke organisatie (de distributie) van goederen en diensten. Dit hangt samen met één van de kenmerken van de verzorgingsstaat, namelijk dat deze is gebaseerd op een politiek compromis tussen de liberale vrijheidsgedachte en het socialistische gelijkheidsideaal. Zijn de maatregelen naar hun formulering socialistisch, hun uitvoeringswijze is liberaal in die zin dat voor de verwezenlijking van de rechten eigen initiatief nodig is, en dat is nu juist voor de groepering der maatschappelijk zwakkeren voor wie toch al een passieve instelling kenmerkend is, een probleem. Er ontstaat een discrepantie tussen de ideologie van het rechtskarakter van de verzorging en de ervaring van een gunstkarakter van de praktijk. Daarbij doet zich vooral wat betreft de uitvoering een conflict voor tussen deze twee, beide tamelijk diep in de samenleving gewortelde idealen, namelijk het liberale en het socialistische. Dit is de oorzaak van een diepgaande discrepantie tussen beleid en wettelijk vastgelegd ideaal enerzijds en de praktijk anderzijds.

Ook in onze beschouwing gaat het om deze discrepantie die bij Schuyt voortvloeit uit het feit dat wetgeving en uitvoeringsmaatregel niet op elkaar zijn afgestemd. Hoewel de burger zich vaag bewust is van zijn sociale rechten, moet hij zelf initiatief ontplooiën en de conclusie luidt dan ook dat de distributiekanaalen van sociale verzorging verbeterd moeten worden. Schuyt wijst dus op de problemen die aan de

consumentenkant bestaan in relatie tot de bureaucratie.

Ook bij Barbara Nelson vinden wij een benadrukken van de consumentenkant. Zij onderzoekt hoe het ‘authoritative help-seeking’-proces verloopt en merkt - terecht - op dat deze ‘help-seeking’ activiteiten tot nu toe buiten het kader van politicologisch onderzoek zijn gebleven. Zij wil dit ondervangen door tot een ruimere conceptualisering van politieke participatie te komen en wel door ‘authoritative helpseeking’ op te vatten als een vorm van ‘dependent’ participatie. Daarbij is het zo dat het resultaat (de ‘outcome’) van deze participatie in belangrijke mate de kwaliteit van het bestaan van een individu die tot de maatschappelijk zwakkeren behoort, bepaalt. Zij merkt op dat electorale participatie door culturele normen positief ondersteund wordt in tegenstelling tot de ‘dependent’ participatie. De ‘authoritative helpsekers’ worden nog verder belast door negatieve culturele normen die betrekking hebben op juist deze interactie met de overheid. Vervolgens gaat zij na hoe dit proces van ‘helpseeking’ voor ieder individu verloopt en welke sociaal-psychologische drempels overwonnen moeten worden voordat een individu daadwerkelijk bij een overheid aanklopt om de hulp waar hij recht op heeft, maar die als gunst gezien wordt, te vragen. Nu lijkt de keuze van de term ‘dependent’ voor deze vorm van participatie enigszins ongelukkig, immers deze term suggereert een afhankelijkheidsrelatie die er in psychologisch opzicht dan wel mag zijn, in politiek inzicht is die er niet; de participatie dient niet voor het verwerven van een gunst, maar voor het effectueren van een recht. Zowel Schuyt als Nelson leggen de nadruk op de problemen voor het individu om ‘aan zijn recht te komen’. In onze beschouwing gaat het om een mogelijk ruimere verklaring, namelijk zodanig dat de discrepantie tussen doelstelling en effect vanuit het politieke stelsel als geheel wordt beschouwd.

Analyse vanuit het politieke stelsel

Om het probleem van het verkrijgen van toegekende rechten, dat wil hier zeggen de mogelijkheid dat een verschil tussen beide bestaat of kan bestaan, zo breed mogelijk te onderzoeken-

ken, ligt het voor de hand de gehele produktiezijde van het politieke stelsel in ogenschouw te nemen. Daarbij zal het nodig zijn ook het begrip participatie op de produktiekant te betrekken.

In het algemeen valt, zoals wij reeds eerder opmerkten, in de politicologische analyse de nadruk op de ‘voorkant’ of aanvoerzijde van het politieke stelsel. Dit wordt onder anderen bevestigd door Dolbeare.¹¹ In zijn zienswijze is het politicologisch onderzoek vrijwel uitsluitend gericht geweest op de *processen* door middel waarvan beleid tot stand wordt gebracht. De analyse pleegt te beginnen met het traceren van eisen voor een bepaald beleid en eindigt bij de beslissing die door de betrokken gezagsdragers wordt genomen, dat is - meestal - bij het vaststellen van een wet of een regeling. Maar, aldus Dolbeare, deze analyse moet worden gecompleteerd met onderzoek naar de *inhoud* en naar de *effecten* die een bepaald beleid heeft voor de mensen die het betreft.¹²

Van deze drie begrippen (die ook in de weergegeven omschrijvingen van Hoogerwerf zijn terug te vinden) kan in het bijzonder het laatste in verband worden gebracht met het begrip ‘uitkomsten’ in de systeemtheorie. Dit is met name van belang voor de evaluatie van een beleid. Gewoonlijk wordt beleid beoordeeld door te bekijken hoe het tot stand is gekomen en/of door de vraag te stellen of het geschikt is om bepaalde problemen op te lossen. De kwaliteit van een beleidsprogramma wordt dan vastgesteld door te onderzoeken welke gevolgen erdoor ontstaan in de samenleving. Dit is dus ‘to view politics through the eyes of the consumer, to consider the substance and consequences of politics for people and problems within the society’.¹³ Zo kan de doeltreffendheid van een beleidsprogramma worden bepaald met betrekking tot bepaalde maatschappelijke problemen. Maar dan is nog steeds niet de *individuele* consument van dat beleid onderwerp van onderzoek. Consumeert hij nu werkelijk wat hem in het kader van het onderzochte beleidsprogramma wordt aangeboden? Wie van de leden van maatschappelijke groepen die het programma beoogt te hulp te komen, consumeert en wie niet? Welke redenen kan iemand hebben niet te consumeren, welke gevolgen heeft dit voor het politieke stel-

sel en tot welke beoordeling van het stelsel geeft dit aanleiding?

Zoals gezegd richt deze vraagstelling zich op de produktiekant van het politieke stelsel. Het is interessant dat aan de aanvoorzijde veel aandacht bestaat voor de problematiek van de ‘agenda-building’ in een politiek stelsel, waarbij de begrippen ‘non-decisionmaking’ en ‘non-issues’ aan de orde zijn gesteld. Indien daarentegen blijkt dat sommige mensen de mogelijkheden die hun formeel zijn toegekend om in de politieke besluitvorming te participeren niet gebruiken of niet kunnen gebruiken, ligt het dan niet evenzeer voor de hand te veronderstellen dat andere mensen - of misschien dezelfde? - geen gebruik kunnen maken van de voorzieningen die hun formeel worden toegekend? Voor zover dit verschijnsel zich voordoet (niet-gebruik van aangeboden voorzieningen), kan worden gezegd dat de uitkomsten van het politieke stelsel kleiner zijn dan de produktie ervan, dat wil zeggen kleiner dan de bindende beslissingen suggereren dat ze zijn. Evenals Hassans spreekwoordelijke dadels zijn de politieke produkten groter dan ze zijn!

Er is reden om aan te nemen dat een saldo-verschil inderdaad bestaat. Een eerste aanwijzing is te vinden in de inspanningen die regeringen van verzorgingsstaten zich getroosten om de burgers op de hoogte te stellen van hun rechten. Dat zou niet nodig zijn als men over het aanbod toch al voldoende geïnformeerd zou zijn. Ook is het bestaan van zogenaamde rechtswinkels een interessante aanwijzing. Interessant omdat de aard ervan is dat aan de mensen ‘rechtshulp’ wordt geboden, dat wil zeggen dat hulp wordt geboden bij het verkrijgen van wat als recht is vastgesteld. Dit kan niet als politieke actie in de gebruikelijke zin worden opgevat. De activiteiten betreffen immers niet de aanvoorzijde van het stelsel, maar de uitvoering van vastgestelde produkten of, zo zou men kunnen zeggen, de omzetting van produkten door middel van leveringen in uitkomsten.

Naast deze indirecte aanwijzingen voor niet-gebruik van aangeboden voorzieningen, zijn er ook directe. Robson brengt ter sprake dat een officieel onderzoek in 1966 tot de raming kwam dat in dat jaar in Groot-Brittannië 700.000 gezinnen,

omvattende 850.000 personen, dat wil zeggen 14 % van allen die recht hadden op een ouderdomsuitkering, in een toestand van armoede verkeerden, omdat zij niet de (aanvullende) uitkeringen vroegen op welke zij recht konden doen gelden. Als verklaring voor dit verschijnsel werd aangevoerd dat een deel van de rechthebbenden zijn rechten niet kende en dat anderen er geen gebruik van maakten als gevolg van gevoelens van trots, danwel omdat men tegenzin had in het noodzakelijk onderzoek naar de beschikbaarheid van eigen middelen.¹⁴

Uit Nederlandse onderzoeken blijkt dat in Amsterdam in 1975 42 % van de ingeschreven werkloze jongeren geen sociale uitkering had aangevraagd.¹⁵ Uit een onderzoek betreffende de groep vrouwelijke gezinshoofden bleek dat bijna 15 % van degenen die zich ten slotte voor een bijstandsuitkering aanmeldden, langer dan een jaar hadden gewacht met dit te doen. Meer dan de helft bleek geleefd te hebben van een inkomen lager dan de bijstandsuitkering die werd toegekend.¹⁶

Verklaringen en verrichtingen

In de door ons gebruikte terminologie kunnen wetten en regelingen worden beschouwd als produkten van een politiek stelsel. Easton omschrijft produkten als de middelen met behulp waarvan een stelsel reageert op zijn omgeving. Deze reactie heeft de vorm van gezaghebbende verklaringen of van bindende verrichtingen.¹⁷ Deze verrichtingen behelzen meestal de uitvoering van wat in gezaghebbende verklaringen is vervat, al behoeft dat niet steeds zo te zijn: verrichtingen kunnen ook plaats hebben zonder voorafgaande, direct er mee in verband te brengen, gezaghebbende verklaring. Is deze laatste er wel, dan wordt zij opgevat als een bindende toedeling van waarden die verbaal tot uiting komt in een bindende regeling of beslissing waarin de uitvoering van bepaalde taken wordt vastgelegd. In een rechtsstaat nemen gezaghebbende verklaringen de vorm aan van wetten en andere besluiten die volgens de regelen der staats- en administratiefrechtelijke kunst worden geformuleerd en geproclameerd. In het algemeen geven dergelijke verklaringen aan dat de

gezagdragers in het politieke stelsel zich tot taak stellen activiteiten te ondernemen om de toedelingen van waarden in de samenleving te handhaven of te veranderen.¹⁸ Deze handelingen of verrichtingen zijn substantiële zaken zoals betaling van pensioenen of uitkeringen, innen van belastingen, bouwen van bruggen enzovoorts. De verrichtingen vormen derhalve de effectieve toedeling van waarden, in onderscheid van de formele.

Het eigen commentaar van Easton op dit onderscheid tussen verklaringen en verrichtingen is voor ons betoog van groot belang. Hij zegt namelijk dat een verklaring niet noodzakelijk behoeft te worden gevolgd door een verrichting, ook als er geen misverstand over kan bestaan dat die verklaring inhoudt dat een bepaalde verrichting ondernomen zal worden. Dat dit mogelijk is, komt voort uit de omstandigheid dat

‘statements themselves may act independently so as to contribute to or ameliorate stress on a system due to output failure (...). The verbal output may in itself effect the attitude of the members and to obtain the input of their support, this may be sufficient’.¹⁹

Ter verklaring wijst Easton o.m. op de bevrediging die aan de mensen kan worden geleverd door middel van symbolen. Over dit verschijnsel heeft Edelman opgemerkt dat de meeste mensen geneigd zijn zonder meer te geloven dat politieke produkten ook werkelijk worden geleverd. Informatie die met deze veronderstelling niet klopt, wordt door hen in het algemeen geïgnoreerd.²⁰ In onze termen wil dit zeggen dat de vraag of produkten worden omgezet in uitkomsten niet wordt gesteld, met andere woorden - aan de aanvoerkant gezien - een non-issue is. Dus: weliswaar worden uitkomsten in een produkt van het politieke stelsel als doelstelling geformuleerd, maar als deze uitkomsten niet, of niet ten volle tot stand worden gebracht, behoeft dat niet een issue te zijn, maar kan het een non-issue blijven. Er kan ook moeilijk worden gesproken van ‘output-failure’, want de produktie - bij voorbeeld een wet - is er wel degelijk. In zo'n geval zou dus, met omdraaiing van de bekende uitspraak van Mac-

Luhan, kunnen worden geconstateerd dat niet het middel de boodschap is, maar de boodschap het middel, want de formele verklaring omtrent het beleid wordt geïnterpreteerd als de substantie van het beleid.

Dit geeft reden het onderscheid tussen uitkomsten en produkten van het politieke stelsel nog eens nader in beschouwing te nemen. In Eastons definities worden de laatste omschreven als 'the actual decisions and implementing actions' en de eerstgenoemde als 'the consequences traceable to them, however long the discernable chain of causation'.²¹ De consequenties of effecten (uitkomsten) kunnen dus worden gezien als een nieuwe situatie die tot stand wordt gebracht door een produktie. De gedachtengang is dan dat de nieuwe situatie, die uiteraard de uitkomsten - of het ontbreken daarvan - van het laatste politieke produkt mede omvat, aanleiding kan geven tot nieuwe politieke eisen, die op hun beurt tot nieuwe politieke produkten kunnen leiden. Door middel van dit terugkoppelingsproces past het politieke stelsel zich aan nieuwe omstandigheden aan die mede zijn ontstaan door zijn eigen produkten.

Hiermee komen wij bij een wezenlijk punt in ons betoog. Want hoewel het terugkoppelingsmechanisme nieuwe produkten in verband brengt met eerdere (en de effecten daarvan), moet toch worden opgemerkt dat in dit eastoniaanse schema onzes inziens ten onrechte een nieuwe produktie altijd wordt opgevat als resultaat van een nieuwe aanvoer. De implicatie hiervan is immers dat tekortkomingen in de uitkomsten alleen kunnen worden gecorrigeerd door nieuwe produkten die, zoals gezegd, nieuwe aanvoer (politieke eisen) vóóronderstellen. Er zou dus, wil er correctie komen, een nieuwe ronde moeten zijn in het politieke proces. Juister lijkt het ons te constateren dat op ieder tijdstip het geheel van aan de orde zijnde politieke eisen een aantal eisen omvat dat erop is gericht te komen tot nieuwe beleidsprogramma's én een aantal eisen betreffende het effectueren van beslissingen die al zijn genomen, maar die niet of niet ten volle zijn uitgevoerd. Beide categorieën zijn aanvoer in het politieke stelsel, maar moeten wel worden onderscheiden.

Eén of twee ronden?

Laat men het bij de opvatting van aanpassing, inclusief correctie van tekortkomingen in de uitvoering, door middel van het terugkoppelingsmechanisme, dan heeft dat nogal wat consequenties. In de eerste plaats wordt het effect van een politiek produkt in belangrijke mate losgemaakt van het produkt zelf en dan nog wel precies ten aanzien van een voor de autoriteiten in een politiek stelsel zo vitaal aspect als het verkrijgen van - positieve of negatieve - steun. Aan te nemen is namelijk, dat 'correctie-eisen' een politiek andere betekenis hebben dan 'nieuwe' eisen. Immers, een 'correctieeis' vraagt niet om een nieuw beleid of verandering van het bestaande, maar vraagt om uitvoering van een bestaand beleid volgens de regels die zijn neergelegd in de gezaghebbende verklaring die de grondslag ervan vormt. Een 'correctieeis' zou geïnterpreteerd kunnen worden als een positieve uitspraak ten aanzien van de bestaande waardenverdeling. Een 'nieuwe' eis, daarentegen, vraagt een nieuw beleid, dat wil zeggen vraagt een gezaghebbende verklaring over een nieuwe toedeling van waarden in de samenleving.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat, als 'correctie-eisen' worden opgevat als 'nieuwe' eisen, politiek onderzoek en politieke evaluatie afhankelijk worden van manifestaties aan de aanvoerszijde van het stelsel (waarbij uiteraard ook het probleem van non-issues dat wij eerder al ter sprake brachten, een rol speelt).

Ten derde: de categorie die wij aanduiden met de term 'correctie-eisen' omvat de aanvragen van individuen om te verkrijgen wat hun formeel is toegedeeld. In zoverre substantiële toedeling, om welke redenen dan ook, achterwege blijft, ontstaat een saldo-verschil tussen produkten en uitkomsten. Deze problematiek van de individuele consumptie van formeel toegedeelde waarden, alsmede eventuele nonconsumptie, kan niet zo gemakkelijk worden onderzocht in termen van het nogal algemene terugkoppelingsbegrip.

Of voor het voortbestaan van een politiek stelsel een zekere mate van non-effectuering van produkten een probleem oplevert, is volgens de systeemtheorie afhankelijk van de

verandering in het steunniveau die als gevolg daarvan ontstaat. Wij menen dat met deze kille overweging niet kan worden volstaan, als men wil komen tot evaluatie van een politiek stelsel. Voor een evaluatie komt tenminste als criterium in aanmerking de vraag of een politiek stelsel functioneert volgens zijn eigen normen. Dit zou ook heel wel de eerste vraag kunnen zijn die de consument in een politiek stelsel stelt: *krijg ik wat mij is toegedacht?*

Hiermee komt dan de politieke participatie aan de orde. Zoals voor alle politieke eisen geldt, ook voor ‘correctie- of effectueringseisen’ dat zij op de politieke agenda moeten komen, wil er ooit sprake kunnen zijn van beslissingen terzake. Echter, als gezegd kan worden dat sommige eisen door nondecisionmaking of als gevolg van non-participatie door de - potentieel - meest belanghebbenden niet aan de orde komen, dan kan evenzeer verondersteld worden dat sommige politieke produkten zonder effect blijven als gevolg van het ontbreken van ‘correctie- of effectueringseisen’.

Wij stellen voor het begrip ‘non-uitkomsten’ te gebruiken voor die toedelingen van waarden die door de gezagdragers in een politiek stelsel worden aangekondigd, maar die niet worden gerealiseerd als gevolg van het ontbreken van uitvoeringshandelingen of verrichtingen. Daarmee is een eventueel (negatief) saldo-verschil tussen productie en uitkomsten losgemaakt van het al of niet voorkomen van ‘correctieeisen’.

Participatie en uitkomsten

Politieke participatie wordt door McClosky in de Encyclopedia of Social Sciences gedefinieerd als ‘those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy’.²² Deze definitie verwijst geheel naar de aanvoerszijde van het politieke stelsel.

Ook Carole Patemans beschouwingen over klassieke en moderne theorieën van politieke participatie betreffen de rol die mensen spelen in de besluitvorming over datgene dat gedaan zal worden in of door een politiek systeem, of dit laat-

ste nu de (nationale) samenleving als geheel is of een kleine groep of organisatie.²³ Het zijn theorieën over de keuzen die in een systeem moeten worden gemaakt. Participatie wordt dan ook gedefinieerd in termen van de (betrokkenheid bij) besluitvorming door gezagdragers of bestuurders, ook als het gaat om de uitvoering van produkten van het politieke stelsel.

In de opvatting van Bachrach en Baratz is non-decisionmaking 'a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated'.²⁴ Ook hier wordt dus verandering gezien als datgene waarop eisen, en dus participatie, betrekking hebben. Participatie met betrekking tot de uitvoering wordt soms ook wel gescheiden van participatie in het proces van besluitvorming over wetten en regelingen zelf door de uitvoering in een substelsel onder te brengen. Zo concluderen Van der Eijk en Kok dat het uitvoeringsproces moet worden beschouwd als een substelsel waarin, net als in het stelsel zelf, non-decisions kunnen voorkomen. Zij vatten de produkten van de gezagdragers op als aanvoer in een (bureaucratisch) substelsel, waarin het proces van aanvoer naar produktie wordt herhaald. Wij menen dat dit wel juist is in die omstandigheden, waarin de oorspronkelijke gezaghebbende verklaringen (produkten) inderdaad veel ruimte laten voor uitvoerende beslissingen, bij voorbeeld in het geval van volkshuisvestingsprogramma's, werkgelegenheidsprojecten, stadsvernieuwing, welzijnsbevordering, e.d. Het is echter veel minder juist naarmate de oorspronkelijke produkten meer gespecificeerd zijn, zoals bij voorbeeld het geval is bij de wetgeving met betrekking tot sociale uitkeringen. Impliciet geven Van der Eijk en Kok dit verschil ook toe als zij ten slotte opmerken dat the stronger the control of the higher system (is) on its implementing subsystem, the more the political process in the subsystem will be predetermined'.²⁵ Maar dan is ook ten onrechte niet de conclusie getrokken dat, indien de controle van de gezagdragers op de uitvoering volledig is, geen reden meer bestaat een substelsel te onderscheiden. Daarmee is, voor die gevallen, tevens het onderscheid vervallen tussen de aanvoer in het (hoofd-)stelsel en

die in het substelsel.²⁶

Wij keren nu terug naar de verwarring van ‘nieuwe eisen’ en ‘effectueringseisen’. Als deze twee categorieën worden onderscheiden, kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen participatie die betrekking heeft op nieuwe eisen (of steun daarvoor) en participatie met betrekking tot effectuering van eisen (en steun daarvoor). Zojuist stelden wij dat in de gebruikelijke definities participatie steeds wordt gerelateerd aan verandering van beleid in de zin van het uitoefenen van invloed op beslissingen. In onze zienswijze stelt echter iemand die vraagt om hem te verschaffen wat hem wettelijk toekomt (of die dat zou kunnen vragen), niet de eis dat een nieuw beleid wordt aanvaard of een bestaand beleid wordt veranderd. Dit impliceert dat omstandigheden en motieven die leiden tot participatie (of juist non-participatie) met betrekking tot de effectuering van een bestaand beleid, heel wel van andere aard kunnen zijn dan omstandigheden en motieven die leiden tot (non)participatie met betrekking tot de aanvoorzijde van het politieke stelsel. Voor beide soorten van participatie is een zeker niveau van kennis nodig, maar de aard van die kennis of de bronnen waaruit deze kan worden geput, zou in het ene geval wel eens van een ander karakter kunnen zijn dan in het andere geval. Ook zou van belang kunnen zijn dat de eis tot effectuering van bestaande produkten doorgaans een individuele activiteit vereist en gewoonlijk betrekking heeft op de eigen levensomstandigheden van de betrokkene, op grond waarvan hij bij voorbeeld een uitkering vraagt.

In tegenstelling hiermee heeft de eis om een nieuw beleid te voeren als kenmerk dat wie dat vraagt daardoor blijk geeft van een bepaalde visie op de meest gewenste (toekomstige) situatie in de samenleving en dat dit bereikt moest worden door middel van een verandering in de bestaande toedeling van waarden. Het komt ons voor dat voor het doen van laatstbedoelde uitspraken andere eigenschappen nodig zijn, dan die welke iemand moet hebben om te vragen dat een bestaande regeling op hem wordt toegepast.

Om welke politieke produkten gaat het?

Bij de problematiek die hier is aangesneden is gedacht aan politieke produkten in de vorm van wetten, regelingen en andere formele beslissingen door de gezagdragers in een politiek stelsel, volgens welke gespecificeerde waarden worden toegedeeld aan personen of groepen die in bepaalde omschreven omstandigheden verkeren. De toegedeelde waarden kunnen pensioenen, toelagen, uitkeringen, subsidies en dergelijke zijn. Ook diensten kunnen tot deze categorie behoren. De Algemene Bijstandswet is wellicht het duidelijkste voorbeeld, maar ook subsidieregelingen - in welke vorm dan ook - voor individuen, groepen of instellingen die bepaalde activiteiten verrichten of in bepaalde omstandigheden verkeren, vallen binnen de soort politieke produkten die wij op het oog hebben.

Moeilijker in te delen zijn overheidsprogramma's die meer in het algemeen beogen de levensomstandigheden van personen of groepen te verbeteren. Zo zijn er beleidsprogramma's die als doel hebben de werkgelegenheid te verbeteren of de huisvesting. In die programma's zijn de gewenste uitkomsten omschreven. Een dergelijk programma kan mislukken, zodat de bedoelde uitkomsten niet tot stand komen en de consequentie is dan dat (sommige) individuen niet de werkgelegenheid of de huisvesting verkrijgen die, in zekere zin, aan hen was toegekend in het politieke produkt, dat wil zeggen in het beleidsprogramma. Een dergelijk programma heeft echter niet de aard van een directe toedeling van waarden aan een individu: de doelstelling ervan kan niet worden opgesplitst in individuele aanspraken. Een individu kan slechts eisen dat het programma werkelijk wordt uitgevoerd, niet dat een bepaalde waarde rechtstreeks aan hem wordt toegekend.

Op grond van de laatstgenoemde overweging merken wij dan ook op dat onderzoek naar de uitvoering van algemene programma's ter bestrijding van armoede of ter verbetering van de economische omstandigheden²⁷ - hoe onthullend en onthutsend ook - niet zonder meer het probleem betreft dat wij hebben getracht te omschrijven.

Samenvattend: wij me-

nen dat onderzoek naar het tekortschieten van uitvoering (of de kloof tussen politieke produkten en uitkomsten) met name ook gericht zou moeten worden op die politieke produkten (wetten en regelingen) die beogen waarden direct toe te delen aan individuen die in gespecificeerde omstandigheden verkeren.

Eerder in dit hoofdstuk is gewezen op de zienswijze van Schuyt en het onderzoek van Nelson. Ook ander onderzoek wijst op de cliënt-rol van de rechthebbenden. In de serie Bestuur en Bestuurden is uitvoerig onderzoek gedaan naar de betrekkingen tussen bestuur en burgers in Nederland.²⁸ Opvallend is dat de overgrote meerderheid van de aanvragers van bijstandsuitkeringen zich afhankelijk voelt en meent dat zij niets of heel weinig te zeggen hebben in de procedure. Ook bleek een onthutsend gebrek aan communicatie: in 30% van een reeks van onderzochte gevallen bleek dat mensen die zich bij het gemeentehuis hadden vervoegd meenden dat zij formeel een aanvraag hadden ingediend, terwijl de betrokken ambtenaren van oordeel waren dat slechts inlichtingen waren uitgewisseld. De betrokken respondenten hadden - uiteraard - nooit meer iets vernomen en dachten dat hun aanvragen waren afgewezen.²⁹

Hieruit komt op zijn minst een gebrek aan informatie aan het licht. En dan nog onder degenen die in ieder geval wisten dat zij een aanvraag konden indienen en waar ze daarvoor moesten zijn. Toch kwamen misverstanden voor. Het gevolg daarvan kan zijn dat geen uitkering wordt gegeven of dat de uitkering lager wordt vastgesteld dan het geval zou zijn als de aanvragers meer kennis van zaken zouden hebben en 'bureaucratische competentie'³⁰ om over hun eigen omstandigheden de meest relevante informatie, toegesneden op de wettelijke bepalingen te verschaffen.

Als dit al zo is, dan lijken er goede redenen te bestaan om aan te nemen dat vele andere mensen zelfs niet voldoen aan minimum-voorwaarden van informatie, derhalve geen aanvraag indienen en dan ook niet ontvangen wat de wet zegt dat zij, gelet op hun omstandigheden, behoren te ontvangen, of in ieder geval dat zij niet krijgen waar zij recht op hebben als zij het willen hebben.

In die gevallen bestaat dus het saldo-verschil tussen politieke produkten en uitkomsten, dat wij bedoelen. Als bovendien de voorwaarde van informatie en kennis zozeer van belang blijkt, dan wijst dit nog eens extra op de voorsprong die degenen hebben die in het algemeen wel of beter geïnformeerd zijn. Het verschil tussen uitkomsten en produkten zal minder groot zijn ten aanzien van de beter geschoolden, dus beter geïnformeerden. In dit verband kan worden gewezen op de overheidsvoorzieningen op het terrein van onderwijs, recreatie en cultuur, die doorgaans het meest worden benut door de beter geschoolden.

Wij menen dat - zoals we al in het begin opmerkten - deze situatie nogal contrasteert met de doeltreffende (in de zin van alle 'in aanmerking komenden') wijze waarop de gezagdragers belastingen innen. Voor die overheidsactiviteit behoeft niemand eigen initiatief te nemen of op eigen kracht informatie te verwerven. De aanslag bereikt de belastingplichtige op initiatief van de overheidsbureaucratie of wordt van zijn salaris ingehouden. Als dat eenmaal is gebeurd, treedt toch weer hetzelfde mechanisme op dat wij beschreven toen het ging over het verkrijgen van toegekende rechten: wie op verlaging van zijn aanslag recht heeft, op grond van wettelijke bepalingen, moet daartoe weer zelf initiatieven ontplooien en dus kennis hebben.

Dit bevestigt ons betoog: de gezagsdragers zijn actief als het er om gaat te verkrijgen wat hun toekomt, zij zijn echter laks als het er om gaat ervoor te zorgen dat de leden van de politieke gemeenschap verkrijgen wat hun, volgens de eigen regels van het stelsel, toekomt. De vorst zorgt voor zijn eigen belangen. Hoewel vorstelijke gunsten in de verzorgingsstaat zijn vervangen door het recht van de burger op maatschappelijke waarden, blijft de burger in belangrijke mate een gunsteling of cliënt.³¹

Slot

In ons betoog is er op gewezen dat tussen wat door de gezagdragers in een politiek stelsel door middel van de politieke produkten die zij leveren wordt toegedeeld enerzijds en dat

wat door de burgers werkelijk wordt gebruikt (de uitkomsten) anderzijds, een verschil bestaat of kan bestaan. Naar aanleiding van dit verschijnsel hebben wij aandacht gevraagd voor de produktiezijde van het politieke stelsel, toegespitst op de rol van de individuele consument van de politieke produkten. Met name gaat het dan om diegenen die *niet* consumeren en daardoor het saldo-verschil tussen produktie en uitkomsten veroorzaken.

Gesteld zou nu kunnen worden dat dit dezelfde moeilijkheid oproept als die welke bestaat ten aanzien van nondecisionmaking aan de aanvoerszijde, namelijk dat onderzoek moet worden gedaan naar 'non-events'. Dit is echter niet juist, althans niet waar het gaat om produkten, dus wetten en regelingen, die nauwkeurig omschrijven wie de rechthebbenden zijn. Het is ook zo dat de gezagdragers tevoren, bij het ontwerpen van de bedoelde regelingen, wel degelijk berekeningen opstellen van de kosten en dus moeten weten hoe groot de uitkomsten van de produkten zullen zijn. Daartoe moet uiteraard het aantal belanghebbenden bekend zijn. Bovendien is, als een regeling eenmaal is gemaakt, aan de hand van die regeling zelf vast te stellen op wie zij wel en op wie zij niet van toepassing is. Onderzoek is dus - menen wij - stellig beter mogelijk dan het geval is bij 'non-events' aan de aanvoerszijde.

Als het mogelijk is te onderzoeken wie recht hebben op uitkomsten, maar er geen gebruik van maken, dan komt onmiddellijk de vraag op wat met de resultaten van dergelijk onderzoek gedaan zou kunnen of moeten worden. Door middel van de vergelijking met het actieve innen van belastingen door de overheid suggereerden wij eigenlijk al een - mogelijk - antwoord: de gezagdragers zouden even actief moeten zijn bij het leveren van de positieve produkten. Het lijkt ook zo logisch: als in de verzorgingsstaat een bepaald bestaansminimum wordt gegarandeerd, dan wordt daarmee uitgesproken dat alle leden van de samenleving conform dat minimum behoren te kunnen leven. Ligt het dan niet voor de hand dat gezagdragers ieder van wie zij in hun politieke produktie hebben verklaard dat hij op hulp aanspraak kan maken die hulp ook metterdaad te gaan brengen? In een re-

cent advies wordt ook inderdaad gerept van ‘ambtshalve verlening van bijstand’.³²

Bij de weergave van de zienswijze van Schuyt kwam ter sprake dat de discrepantie tussen recht en gebruik van recht in verband kan worden gebracht met het compromis tussen het socialistische gelijkheidsstreven en het liberale vrijheidsideaal dat ten grondslag ligt aan de verzorgingsstaat. Zou tot ‘ambtshalve levering’ van de verzorging worden overgegaan, dan verdwijnt als het ware de liberale component uit het compromis. De vraag is dan of daardoor niet het fundament van de gehele constructie wezenlijk wordt aangetast. Nog los daarvan beseffen wij hoezeer ook het gevaar bestaat een democratische Leviathan te creëren. Uitkeringen zouden worden verstrekt ook als ze door de betrokkenen niet worden gewenst. De vraag is zelfs ook het in die situatie vrij zou staan het uitgekeerde bedrag door te geven aan een liefdadige instelling. Wellicht zou dat als ongepast moeten worden aangemerkt, omdat ook op die manier het verklaarde doel van de politieke produktie moedwillig en eigenmachtig zou worden gefrustreerd. Zouden de consequenties inderdaad zover moeten worden doorgetrokken, dan belandt men, naar analogie van Rousseau's *volonté générale* aan de aanvoerszijde van het politieke stelsel, in een ‘distribution générale’ aan de produktie-kant, waarbij de burger verplicht is vrijwillig te consumeren. De remedie lijkt erger dan de kwaal.

Toch menen we dat het bestaan van niet-uitkomsten als gevolg van factoren in de werking van het politieke stelsel evenzeer van belang is als non-participatie aan de aanvoerszijde. Aan dit laatste verschijnsel is veel aandacht besteed. Wij hebben willen wijzen op het belang van het eerste.

Noten

Dit hoofdstuk is een enigszins gewijzigde en aangevulde versie van een paper die is gepresenteerd op het X-de congres van de International Political Science Association, Edinburgh, augustus, 1976.

Eindnoten:

- 1 Vertaling van terminologie van Easton is ontleend aan: G.H. Scholten, ‘Het vergelijken van federaties met behulp van systeem-analyse’, in *Acta Politica*, II, 1966/67, blz. 51-68.
- 2 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, blz. 21.
- 3 A. Hoogerwerf, *Politologie: begrippen en problemen*, Alphen aan den Rijn 1972, blz. 37.
- 4 *Ibid.*, blz. 38-9.
- 5 *Ibid.*, blz. 38; cursivering van Hoogerwerf.
- 6 W. Drees jr., in *NRC/Handelsblad* van 21 sept. 1976, blz. 7.
- 7 William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, Londen 1976, blz. 28-32.
- 8 Deze frase werd zomer 1976 door één van ons in Frankrijk opgemerkt als opschrift op een modieuze boodschappentas. Wij danken de anonieme auteur.
- 9 C.J.M. Schuyt, ‘Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat’, in deze bundel.
- 10 Barbara J. Nelson, *On Becoming a Client: Authoritative Helpseeking as Dependent Participation*; paper presented to the X-th IPSA-congress, Edinburgh 1976.

- 11 Kenneth M. Dolbeare, 'Public policy analysis and the coming struggle for the soul of the postbehavioral revolution', in P. Green and S. Levinson (eds.), *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science*, New York 1970, blz. 85-111.
- 12 *Ibid.*, blz. 88; cursivering van Dolbeare.
- 13 *Ibid.*, blz. 90.
- 14 Robson, *op. cit.*, blz. 145.
- 15 L. Buddemeijer en R. van Engers, *Jeugdwerkloosheid in Amsterdam: de uitkeringen*; Gemeentelijke Sociale Dienst Amsterdam, 1976.
- 16 Rapport *Vrouwelijke gezinshoofden in de bijstand*; Ministerie van CRM, Directie Bijstandszaken, Verslagen en rapporten, nr. 2, Staatsuitgeverij, maart 1975, blz. 25 en blz. 27. Hierbij wordt door de onderzoekers nog aangetekend dat de groep die *niet* tot de beslissing kwam om bijstand aan te vragen niet in het onderzoek kon worden betrokken. Met andere woorden het percentage niet-gebruikers kan nog - onbepaald veel - hoger liggen.
- 17 Het adjectief 'authoritative' wordt door ons soms met 'gezaghebbend' soms met 'bindend' vertaald.
- 18 Easton, *op. cit.*, blz. 353.
- 19 *Ibid.*, blz. 354.
- 20 Murray Edelman, *Politics as Symbolic Action*, Chicago 1971, blz. 102.
- 21 Easton, *op. cit.*, blz. 352.
- 22 *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 12, 1968, blz. 252.
- 23 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970.
- 24 Peter Bachrach and Morton Baratz, *Power and Poverty; Theory and Practice*, New York 1970, blz. 44.
- 25 C. van der Eijk en W.J.P. Kok, 'Non-decisions reconsidered', in *Acta Politica*, X, 1975, noot 14, blz. 229.
- 26 Zie ook: J. de Lange, 'Bestuur en bestuurden', in *Acta Politica*, XI, 1976, blz. 420-433.
- 27 Bij voorbeeld: Peter Baratz, 'A power analysis: the shaping of anti-poverty policy in Baltimore', in *Public Policy*, 1970, blz. 155-186, en J.L. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, ... etc.* Berkeley 1973.
- 28 Serie *Bestuur-Bestuurden*, Alphen aan de Rijn, vier delen, 1974.
- 29 B.C. Filet, Kortsluiting met de bureaucratie, deel 4 van de in noot 28 genoemde serie.
- 30 Filet, *op. cit.*, blz. 38.
- 31 In dit betoog zijn wij voorbijgegaan aan de enigszins omgekeerde situatie, waarin de cliënt of consument méér neemt dan hem is toebedacht door de overheid bij voorbeeld door misbruik van sociale voorzieningen of doot fiscale fraude.
- 32 College Algemene Bijstandswet, *Advies inzake waarborgen voor bijstandsccliënten, bijstandsfraude en misbruik*, juni 1976, blz. 7.

Twee sector-demonstraties

Beheersproblemen in de welzijnssector

Bram Peper

Inleiding

De aanvaarding van de 1 %-norm van de minister van Financiën, W.F. Duisenberg, illustreerde voor de zoveelste keer dat de beheersing van de collectieve sector kennelijk alleen kan plaatsvinden via de geldkraan. De 1 %-norm, die een rem zet op de destijds verwachte groei van de collectieve uitgaven, maakt duidelijk dat de verschillende maatschappelijke sectoren die voor hun functioneren mede afhankelijk zijn van overheidsfinanciën niet zelf in staat zijn de nodige *zelfbeheersing* op te brengen. Deze constatering is niet nieuw. Lang geleden al heeft W. Drees jr., specialist in openbare financiën, in Nederland de aandacht op dit probleem gevestigd. Verwonderlijk is dit gebrek aan zelfbeheersing niet. Men kan moeilijk van allerlei deelsectoren in onze maatschappij verwachten dat zij bij afweging van strijdende belangen in hun eigen sector ook nog die van andere sectoren in hun afweging betrekken. Daarvoor missen zij ten enenmale het inzicht én de opdracht. Het is daarom begrijpelijk dat ‘ergens’ op een centraal punt - in dit geval in het politieke centrum - knopen worden doorgehakt en grenzen worden gesteld.

Toch is het hanteren van de financiële kraan in vele opzichten een paardemiddel. Zeker wanneer we deze methode tot beheersing afzetten tegen allerlei beschouwingen die de noodzaak van planmatige beheersing bepleiten. Trouwens, in vele sectoren - in overheid én bedrijfsleven - wordt al sinds jaar en dag een planmatig beleid gevoerd. Tegen deze achtergrond komt de 1 %-norm over als een vrij primitieve, doch kennelijk noodzakelijke methode van kosten- en volumebeheersing.

Er zijn - grofweg - drie oorzaken aan te wijzen voor de beheersingsproblemen, die van tijd tot tijd met harde middelen te lijf moeten worden gegaan. In de eerste plaats lijkt mij een zelfstandige invloed uit te gaan van het groeidenken, waarmee onze maatschappij is doortrokken. Stilstand wordt ervaren als achteruitgang. Tekenend is dat diezelfde 1 %-norm - dus een toeneming van 1 % per jaar van het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen - wordt voorzien van de kwalificatie: *bezuinigingen*. Zó voorgesteld zijn het bezuinigingen die geen bezuinigingen zijn, zijn het slechts 'bezuinigingen' op de verwachte groei, die niet in die mate is opgetreden. In de tweede plaats gaat een opwaartse druk uit van de (relatieve) zelfstandigheid - en daarmee de vrijheid - waarover allerlei maatschappelijke deelsectoren beschikken om hun eigen (groei-)beleid te bepalen. Omdat iedere sector er geen moeite mee heeft om aan te geven dat een - gelet op de behoeften en wensen - aanzienlijke groei gerechtvaardigd is, leidt inmiddels de optelling van al deze sectoruitbreidingen er toe dat er nationaal gezien tekorten ontstaan. De noodzaak van inkrimping is daarmee gegeven. Ten slotte is er het feit dat in nogal wat sectoren waarin de overheid financieel of anderszins is betrokken, de doelstellingen van een zo weinig specifiek gehalte zijn dat deze als het ware alle ruimte laten voor een expansieve invulling. Veiligheid, gezondheid, cultuur, welzijn, een goed bestuur, enz. zijn van die doelstellingen waarin veel interpretatie-'rek' zit.

De laatste jaren zijn er - voor wat betreft de overheid - ontwikkelingen in gang gezet, die een duurzamer aandacht garanderen voor een andere dan uitsluitend financiële beheersing van overheidsactiviteiten of door de overheid gefinancierde activiteiten. Men kan hierbij denken aan de werkzaamheden van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA), die hun doorwerking hebben op bijna alle departementen. En zo zijn er de laatste jaren meer initiatieven ontplooid, die alle op zijn minst de bedoeling hebben tot een grotere bewustwording te komen op het punt van de verhouding tussen doelstellingen en middelen. Door middel van een uiteenlegging van de doelstellingen - in de vorm van zgn. doelstellingsanalyse - in confrontatie met gebruikte of

te gebruiken middelen, wordt geprobeerd het beleidshandelen doorzichtiger te maken. Ik ga hier niet in op het al dan niet geslaagd zijn van deze pogingen; ik signaleer slechts deze beweging als uiting van een grotere gevoeligheid van de beheersingsproblematiek in het algemeen.

In onderstaande aantekeningen zal ik - zij het zeer globaal - een aantal opmerkingen maken over beheersingsvraagstukken in dat deel van het welzijnsbeleid, dat door het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) wordt bestreken. Dit terrein is in zoverre interessant, dat het zowel gebieden omvat die gekenmerkt worden door weinig concrete doelstellingen als gebieden met doelstellingen die zeer concreet van aard zijn. Voorts zijn er beleidsterreinen van CRM aan te wijzen die - in termen van beleidsformulering en -uitvoering - geheel of bijna geheel door de overheidsadministratie worden verzorgd (de publieke variant), terwijl er daarnaast omvangrijke sectoren zijn waarbij de uitvoering (beheer) van werkzaamheden in hoofdzaak is opgedragen aan private instellingen (de private variant). Op grond hiervan kan men verwachten dat de aard van de beheersingsproblematiek nogal verschillend is, al naar gelang de sector die in het geding is.

Het betoog is nu als volgt opgebouwd. Eerst zal ik een aantal veronderstellingen presenteren, die van betekenis kunnen zijn voor het inzicht in en het onderzoek naar de vraag welke factoren de beheersbaarheid van (een) bepaalde sector(en) bepalen. Dan volgen enkele gegevens over de groei van de CRM-sector in de afgelopen vier jaar. Een aantal oorzaken van de beheersingsproblemen passeert vervolgens de revue. Verschillende pogingen en feitelijke beproefde methoden tot beheersing worden voorts genoemd. Met enkele slotopmerkingen wordt het betoog afgerond.

Enkele veronderstellingen over beheersbaarheid

Hoewel ik de hieronder te noemen veronderstellingen over de relatie tussen bepaalde factoren en de beheersbaarheid in het bestek van dit hoofdstuk nauwelijks zelf zal kunnen toetsen, waag ik het er toch op ze te noemen. Als we ons de vraag

stellen in welke mate een sector het vermogen heeft zichzelf te beheersen, moeten we proberen - gelet op de aard en te onderscheiden onderdelen van een sector - aan te geven waarvan dat *beheersingsvermogen* in het bijzonder afhankelijk is. We dienen hier wel goed in het oog te houden het verschil tussen het beheersingsvermogen van een bepaalde sector en de vraag wie of welk onderdeel in zo'n sector door zijn machtspositie de meeste invloed op de koers van de beheersing kan uitoefenen. Voor wat deze beschouwing betreft zal ik de beheersingsproblematiek vooral bezien vanuit het perspectief van de (centrale) overheid. In welke mate is de overheid in staat - en dan verbijszonderd naar het CRM-veld - richting te geven aan de werkzaamheden. Welke zijn haar mogelijkheden tot besturing, inclusief beheersing.

Ik wil drie factoren aanwijzen die naar mijn mening van grote betekenis zijn voor de beantwoording van de vraag welke het beheersingsvermogen van een bepaalde sector in het algemeen is en waaruit dan mede de mogelijkheden van de overheid kunnen worden afgeleid. Het is bijna overbodig om te stellen dat de drie genoemde factoren niet de enige zijn, maar zij lijken mij wel de eerste om aandacht aan te besteden. Voorts nog de opmerking dat de veronderstellingen die ik hier presenteer ook beproefd zouden kunnen voor andere beleidsterreinen dan CRM. Zij hebben naar mijn indruk een algemenere betekenis.

Ik waag de veronderstelling dat de beheersbaarheid afhankelijk is van:

- 1 de mate van concretie van de *doelstellingen* in een bepaalde beleidssector;
- 2 de vraag of het *beheer* in private dan wel publieke handen is;
- 3 de mate van concretie van de *uitvoering*.

Die afhankelijkheid zou ik als volgt willen specificeren. De beheersbaarheid neemt toe wanneer:

- a de concretie van de doelstellingen groter wordt;
- b het beheer in publieke handen is;
- c de uitvoering concreter is.

Doelstellingen: concreet versus vaag - Hoewel er natuurlijk

sprake is van een continuüm - en derhalve van allerlei mengvormen - maak ik een onderscheid tussen aan de ene kant hele concrete beleidsdoelstellingen en aan de andere kant zeer vage beleidsdoelstellingen. Het ligt - dunkt mij - voor de hand dat concrete doelstellingen, waarover - eenmaal geaccepteerd - weinig verschil van mening behoeft te bestaan, zich kenmerken door een grote controleerbaarheid. Men weet waar men aan toe is, wat men moet doen, hoe en waar de voortgang getoetst moet worden. Een beleidsterrein dat door dergelijke doelstellingen wordt getypeerd, zal doortrokken zijn van een *instrumentele* instelling. Als ik spreek van concrete doelstellingen, ga ik even voorbij aan het feit dat achter concrete doelstellingen vaak heel idealistische en vagere doelstellingen-achter-de-doelstellingen aangewezen of 'bedacht' kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is het beleid op het terrein van de Algemene Bijstandswet (ABW). Het aan de ABW ten grondslag liggende denkbeeld is bepaald van ideële aard, praktisch gaat het om heel concrete invulling in termen van noodzakelijke kosten van bestaan, e.d. Een voorbeeld van vaak - in de letterlijke zin - waardevolle werkzaamheden, die niettemin rijkelijk vaag van doelstelling zijn is het vormings- en ontwikkelingswerk. Toetsing van dit werk is moeilijk (hoewel zeker niet helemaal onmogelijk), voortgangsbewaking is ingewikkeld en effect-bepaling is - op de korte termijn - welhaast onmogelijk. Doelstellingen met een vaag karakter lenen zich voor uitdijing met mankracht en middelen. Controleerbaarheid en beheersbaarheid hebben in die sfeer geen sterke papieren.

Beheer: publiek versus privaat - Hier gaat het om het verschil tussen de uitvoering van taken - ik noem dat beheer door de overheid of door private instellingen (meestal stichtingen). In het laatste geval is het werk van deze instellingen slechts mogelijk, omdat de overheid (of: overheden) daarvoor de noodzakelijke gelden beschikbaar stelt. De instellingen is echter de nodige vrijheid gelaten met betrekking tot de aanpak en ontwikkeling van werkzaamheden. Terwijl er wel een echt publiek beheer is (bij voorbeeld Rijksmuseum, ABW), bestaat er geen privaat beheer in de zuivere vorm, omdat er

dan geen sprake zou kunnen zijn van deelneming van de overheid in financiering en beleidsontwikkeling. Dat neemt echter niet weg dat het karakter van de private instellingen in de CRM-sector garant staat voor een grote mate van beheersen beleidsautonomie. Waar het hier betreft de relatie tussen CRM en duizenden instellingen, ligt het voor de hand om te veronderstellen dat de beheersbaarheid van dergelijke beleidssectoren als zodanig (en zeker ook door het departement) minder groot is dan wanneer het direct door de overheid(sdienaren) uit te voeren taken zou betreffen.

Uitvoering: concreet versus vaag - Met uitvoering doel ik op de concreetheid of vaagheid van de instrumenten die het beleid(doelstellingen) kiest. Men kan het ook zo zeggen: sommige waarden of idealistische doelstellingen kunnen slechts op een concrete en door vele gekende wijze worden vertaald, andere blijven ook in de vertaling steken in een zekere vaagheid. Ter illustratie het volgende: sommige kunstuittingen (bij voorbeeld in de sfeer van de creatieve vorming, beeldende kunsten) maken gebruik van instrumenten, die nogal wisselend kunnen zijn en in ieder geval door een groter publiek niet of nauwelijks gekend worden (vergelijk het voorbeeld van het vormingswerk). Andere delen van de kunstensector zijn daarentegen veel concreter, zoals musea, monumenten. Ook toneel- en orkestwezen zijn daar voorbeelden van. Ze worden dan ook wel *kunstbedrijven* genoemd. Een ander voorbeeld in die sfeer is het natuur- en landschapsbehoud, dat slechts zeer concreet kan worden uitgevoerd: het kopen en het beheer van natuurgebieden, het beschermen van bepaalde landschappen via verbodsmaatregelen, het beschermen van bepaalde diersoorten, enz. De uitvoering is dan ook vaak in handen van (rijks-)diensten: de Rijksdienst Kastelenbeheer, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Staatsbosbeheer, enz.

Verbanden en varianten - De relatie tussen de beheersbaarheid van de factoren die ik hierboven noemde - en waarvan ik meen dat zij een zekere mate van plausibiliteit heeft - kan (ceteris paribus) door het verzamelen van empirisch mate-

riaal misschien duidelijker worden. Er zijn namelijk - nog afgezien van het feit dat de onderscheiden factoren niet geheel onafhankelijk van elkaar werken - verschillende varianten denkbaar. Ik noem er enkele. Zo volgt uit de gepresenteerde redenering dat vage doelstellingen die via vage uitvoeringsinstrumenten tot gelding moeten worden gebracht beter beheerst zullen worden - bij voorbeeld in mankracht en middelen - wanneer zij in publiek beheer zijn dan in privaat beheer. Of - andere variant - een grotere beheersing is mogelijk bij concrete doelstellingen, concrete uitvoering in publiek beheer dan in privaat beheer.

De werkwijze die ik zou willen aanbevelen - maar zelf in dit hoofdstuk niet kan beproeven - is de volgende. Door een typering van de verschillende CRM-sectoren in termen van de eigenschappen die ik heb onderscheiden - al dan niet in mengvormen daarvan - kan door vergelijking van de verschillende sectoren over een reeks van jaren, worden gezien waar de beheersbaarheid het grootst, dan wel het kleinst is (geweest). Als empirisch materiaal zou men kunnen gebruiken de uitgaven(ontwikkeling) van de verschillende sectoren. Zo zou men zich kunnen afvragen of niet - los van de beleidsintenties van opeenvolgende ministers - in de combinatie van eigenschappen aan de kunstensector eigen, een min of meer 'objectieve' verklaring gelegen zou kunnen hebben voor de relatieve (vergelijk bij voorbeeld maatschappelijke dienstverlening, bijstandswet) achteruitgang van deze sector. De combinatie van betrekkelijk vage doelstellingen, een nogal concrete uitvoering en een groot deel in publiek beheer maakt - vanuit het perspectief van de rijksoverheid - de beheersbaarheid van deze sector vrij groot. Binnen het departement staan daar dan tegenover vrij grote sectoren met nogal concrete doelstellingen die óf gekenmerkt worden door privaat beheer bij een vrij concrete uitvoering (bejaardenzorg, gezinshulp) óf bij wet geregelde concrete beleidssectoren (ABW).

Groei en beheersing

Dat het probleem van de beheersbaarheid van een bepaalde

beleidssector toeneemt naarmate meer middelen worden ingezet, is duidelijk. Het in 1952 opgezette Ministerie van Maatschappelijk Werk - voorloper van CRM (1965) - was lange tijd een mini-departement. Met hoeveel enthousiasme er ook taken werden aangevat, politiek gesproken was het een licht departement. Maar door het feit dat de welzijnszorg - door de toenemende welvaart - in de jaren zestig steeds meer een taak werd waarin de overheid vooral financieel meer verantwoordelijkheid begon te nemen, groeide de betekenis van CRM. Overal schoten welzijnsinstellingen uit de grond, opgebouwd rond een bepaalde taak (werksoort) en verder gesplitst langs de lijnen door de verzuiling getrokken. Een ware lappendeken ontstond.

Door de voorrang die de regering-Den Uyl in haar beleid aan het welzijnswerk heeft gegeven, is de afgelopen vier jaar de begroting van CRM bijna verdubbeld (van 4,2 tot 8,2 miljard), wat reëel neerkomt op een stijging met meer dan 50 %. De tabel geeft een indruk van de stijging van de verschillende posten.

Na Onderwijs, Sociale Zaken en Defensie is CRM het grootste uitgavendepartement (9,5 % van de totale rijksuitgaven).¹ Een dergelijke omvang van een begroting rechtvaardigt alleszins een verhoogde belangstelling voor vraagstukken van doelmatigheid en beheersbaarheid. Een eerste aanzet daartoe - hoewel van veel bredere strekking - was de instelling in 1973 van een Beraadsgroep, die de knelpunten op welzijnsterrein moest opsporen; knelpunten die vooral betrekking hadden op de zeer onoverzichtelijke structuur die het welzijnswerk inmiddels vertoonde en het ontbreken van een wettelijk kader voor dit werk. Daarnaast moeten genoemd worden al die activiteiten ten departemente, die er op gericht zijn het bestaande werk kritisch door te lichten, opdat er budgettaire ruimte wordt vrijgemaakt voor honorering van nieuwe initiatieven. Deze exercities hebben de naam meegekregen van *Nieuw-voor-Oud* of - plechtiger uitgedrukt - de *posterioriteitenanalyse*.

Knelpunten - Van verschillende zijden - de Kamer, de welzijnsinstellingen - werd al jaren aangedrongen op een wette-

**Globaal vergelijkend overzicht CRM begrotingen over de jaren 1974-1977
(in miljoenen guldens)**

Ministerie	1974 gld.	perc. 1,3	1975 gld.	perc. 1,3	1976 gld.	perc. 1,1	1977 gld.	perc. 1,3
	59,3	%	72,0	%	83,1	%	103,6	%
<i>Culturele Zaken</i>	233,2	5,7	303,3	5,5	342,2	4,7	367,5	4,5
Algemeen en overige	5,8	0,1	7,5	0,1	10,2	0,1	10,8	0,1
Kunsten	11,5	2,6	140,8	2,6	157,9	2,2	170,3	2,1
Musea	44,7	1,0	53,9	1,0	61,6	0,8	67,6	0,8
Monumenten	61,6	1,4	86,4	1,6	98,8	1,3	103,0	1,3
Archieven	9,6	0,2	12,8	0,2	13,7	0,2	14,9	0,2
<i>Volkswed. & Recreatie</i>	817,7	19,0	961,9	17,3	1 081,5	14,7	1 236,3	15,0
Algemeen	13,1	0,3	17,7	0,3	19,8	0,3	21,1	0,3
Jugdzaken	78,2	1,8	94,6	1,7	120,7	1,6	139,4	1,7
Volkswed.	95,3	2,2	142,1	2,6	199,9	2,7	252,1	3,1
Bijzonder Jeugdwerk	26,8	0,6	30,8	0,6	36,7	0,5	39,8	0,5
Sportzaken	18,2	0,4	25,2	0,5	28,9	0,4	31,0	0,4
NBOR	96,9	2,2	125,5	2,3	131,4	1,8	138,3	1,7
RTP	484,1	11,4	520,2	9,5	537,5	7,3	603,4	7,4
<i>Ministerie van de Omgeving</i>	693,0	16,0	951,9	17,3	1 264,4	17,2	1 570,2	19,2
Algemeen	15,3	0,4	17,6	0,3	21,6	0,3	28,1	0,3
Sanering en Opbouw	126,2	3,0	172,3	3,1	294,3	4,0	331,4	4,0
Ministerie van de Ontwikkeling	551,5	13,0	762,0	13,9	948,6	12,9	1 208,9	14,7
<i>Bijstand Zaken</i>	2 175,3	50,0	2 843,1	51,9	4 034,7	55,0	4 286,8	52,3

<i>Verzekerde & Vervoer</i>	261,7	6,0	356,1	6,5	533,8	7,3	629,8	7,8
<i>Algemeen</i>	2,0	0,1	3,6	0,1	5,3	0,1	6,7	0,1
<i>Burgervoor Pensioenen (incl. WUV)</i>	159,7	5,9	352,5	6,4	528,5	7,2	623,1	7,7
<i>Totaal</i>	4 240,2		5 486,4		7 339,8		8 200,5	

lijke regeling van het welzijnswerk. De groei van het aantal subsidieregelingen en in het voetspoor daarvan de groei van het aantal werksoorten en welzijnsinstellingen, de voortdurende optrekking van de hoogte van het subsidie (waarin de grotere verantwoordelijkheid van de overheid tot uitdrukking kwam), de zwakke rechtspositie van het personeel waren factoren, die aan de ene kant het belang van wetgeving deden toenemen, aan de andere kant een goede wettelijke regeling er niet gemakkelijker opmaakten. In de motie Andriessen (1973) werd de regering gevraagd spoed te betrachten met een wettelijke regeling van het welzijnswerk. Dit werk - zo was de gedachte - was inmiddels zo belangrijk geworden, dat het niet meer aan de (betrekkelijke) willekeur van subsidieregelingen kon worden overgelaten. De instelling van de *Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving* getuigde van de wil om met de wetgeving ernst te maken en van de opvatting dat - alvorens tot wetgeving over te gaan - eerst inzicht moest worden gekregen in het gegroeide patroon van voorzieningen op het welzijnsterrein. Zonder hier uitvoerig op de inhoud van het rapport van de Beraadsgroep - de zogenaamde *Knelpuntennota*² - in te gaan, springen wel een aantal bevindingen in het oog. Het rapport noemt onder andere de volgende zwakke punten in het welzijnsbestel:

- het welzijnsbeleid is te veel versnipperd over de verschillende departementen;
- er is een te sterke functionele verzuiling, dat wil zeggen dat rond te veel, soms nauwelijks goed te onderscheiden werksoorten organisaties zijn opgetrokken;
- planning van voorzieningen ontbreekt nagenoeg geheel;
- de verantwoordelijkverhoudingen tussen de verschillende overheden is onduidelijk;
- een te grote veelsoortigheid en ongelijksoortigheid van financierings- en subsidiërvormen;
- ongemotiveerde verschillen in de (rechts-)positie van personeel, werkzaam in de verschillende soorten welzijnsinstellingen;
- verouderde zeggenschapsstructuren, onder andere in verband met het domineren van de stichtingsvorm;

- een door de toenemende verantwoordelijkheid van de overheid verouderde verhouding tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de met overheidsmiddelen gefinancierde particuliere welzijnsinstellingen (het zogenaamde particulier initiatief).

Deze opsomming is niet uitputtend, maar wel duidelijk genoeg om te beseffen dat beheersbaarheid en doelmatigheid nooit hoog zijn aangeschreven in het welzijnswerk. Genoeg ook om te beseffen dat het niet eenvoudig is om - gelet op de noodzakelijke herstructurering - tot een passende wetgeving te geraken. De *Knelpuntennota* kiest voor de figuur van de kaderwet.³ De kaderwet is er op gericht dat:

- de samenhang in de voorzieningen wordt teruggevonden;
- de welzijnsvoorzieningen beter toegankelijk worden gemaakt;
- beheer en planning van welzijnsvoorzieningen worden gedemocratiseerd;
- er voldoende soepelheid in het stelsel van voorzieningen wordt gebracht, opdat mankracht en middelen zo doeltreffend mogelijk kunnen worden ingezet;
- de rechtszekerheid van cliënten, werkers en instellingen voldoende wordt gewaarborgd.

Omdat als een belangrijke factor, die de versnippering en verkokering in het welzijnswerk heeft gestimuleerd, de centralistische opzet werd aangewezen, bepleit de *Knelpuntennota* een vrij drastische decentralisatie. Die decentralisatie werd ook nodig gevonden, omdat het welzijnswerk zich hoofdzakelijk in lokale kaders afspeelt en daar het meest gekend wordt. Aan de gemeenten wordt dan ook een grotere verantwoordelijkheid gegeven voor de richting en inrichting van het welzijnswerk.

Nieuw-voor-Oud - Het is bekend dat het niet gemakkelijk is om begrotingsposten van een begroting af te voeren. Nee, eerder is het zo, dat verschillende beleidssectoren - om vaak overigens alleszins goede redenen - streven naar verhoging van hun budget (budgetmaximalisatie). Er bestaat jammer genoeg nog geen stelsel waarin het óók als een verdienste

wordt gezien wanneer begrotingsgelden niet volledig worden besteed. Wie nu gelden op zijn begroting overhoudt, loopt een forse kans dat de minister van Financiën deze gelden aan zich trekt. Deze op zichzelf respectabele actie van Financiën functioneert in een systeem waarbij eenmaal 'ingeleverde' gelden moeilijk een volgend jaar weer kunnen worden opgevoerd, bij voorbeeld omdat er dan wél een aanwijsbare en nuttige besteding voor is. Wie zijn begroting intact wil laten, zorgt er dus wel voor dat de begrotingsgelden een bestemming vinden.

Toch zijn er de afgelopen jaren - mede onder invloed van het ministerie van Financiën - pogingen ondernomen om de noodzaak van de verschillende posten tegen elkaar af te wegen. Door te werken met bepaalde 'kortings'-percentages - bij voorbeeld 1½, 3, 5 - werd aan de verschillende departementen gevraagd voor een bedrag ter grootte van genoemde percentages van de begroting de laagste prioriteiten (posterioriteiten) aan te wijzen. Dit houdt een voor departementen uiterst gevoelige exercitie in, omdat dan de verschillende afdelingen/beleidssectoren met elkaar geconfronteerd worden. Het is maar al verleidelijk (en begrijpelijk) om naar rato van het aandeel in de begroting alle posten met hetzelfde percentage te korten. Om daaraan enigszins te ontkomen, zal in de politieke doelstellingen een heel belangrijke sleutel moeten worden gevonden om aan de pons-pons-gewijze korting te ontsnappen.

Op CRM is geprobeerd - door een begin te maken met een kritische beoordeling van bestaande werksoorten - een meer gerichte aanpak gestalte te geven. In de *Memorie van Toelichting* van de begroting voor het dienstjaar 1975 merken de bewindslieden op dat zij 'de bestaande situatie kritisch blijven beoordelen. Waar ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd om achterstand weg te werken, willen wij dat doen. Waar structuren zijn vastgelopen zullen wij niet schromen daar meer aan te wrikken. Uit de middelen die ons ter beschikking worden gesteld, moet meer worden vrijgemaakt: om prioriteit te kunnen geven aan maatregelen die gericht zijn op onze doelstelling. Waar middelen ondoelmatig worden aangewend, moet zulks worden veranderd, (...) Samen-

hang, doelgerichtheid en efficiënte werkwijze zullen bij dit alles sleutelwoorden zijn'.⁴

De noodzaak om het bestaande werk kritisch te toetsen op zijn doelgerichtheid en efficiëncy neemt toe nu we - economisch gezien - te maken hebben met een lagere groei. Mijn indruk is dat een - op politieke en andere criteria gebaseerde - systematische weging van het belang van allerlei overheidsactiviteiten nog in de kinderschoenen staat, al zijn er de laatste jaren stimulerende aanzetten in die richting gegeven. Het blijft echter nog steeds het gemakkelijkst om bestaand beleid uit te breiden of nieuw beleid te maken met *nieuw geld*. Dan worden conflicten - politiek, ambtelijk en naar het betrokken publiek toe - zoveel mogelijk vermeden.

Enkele oorzaken van beheersingsproblemen

De indrukwekkende economische groei die ons land sinds het einde van de jaren vijftig heeft gekend, heeft ook de bestedingsmogelijkheden voor welzijnsuitgaven verruimd. Overigens moet wel opgemerkt worden dat de welzijnssector veel later dan vele andere sectoren een deel van die economische groei beschikbaar kreeg. In de laatste tien jaar is het mogelijk geworden dat allerlei initiatieven - door vooral het subsidiebeleid van de overheid - werden gehonoreerd. En door het mechanisme dat ook het aanbod de vraag schept, zijn er honderden instellingen ontstaan waar vroeger de vrijwilliger actief was of waar vroeger deze activiteit niet gekend was. In dit klimaat van expansie is een patroon van voorzieningen ontstaan, dat veel kenmerken vertoont van onevenwichtigheid. In de al eerder genoemde Knelpuntennota wordt onder andere vastgesteld dat ondanks de groei het werk ongelijk verdeeld is over groepen en landstreken, dat het onvoldoende bekend is en dat het nog te weinig doordringt tot de groepen die er het meest behoefte aan hebben. De drempels zijn te hoog. Bij een groeiend budget, constateren we nochtans over een breed terrein een toeneming van de welzijnsnood.⁵

De vier volgende factoren - die overigens ook wel in andere sectoren werkzaam zijn - lijken mij in combinatie een eigen aanzien te geven aan de beheersingsproblematiek in de

CRM-welzijnssector. Ik geef er een korte aanduiding van.

(a) *Het karakter van de doelstellingen* - Evenzeer als dat nogal eens met andere overheidsactiviteiten het geval is, kan aan verschillende CRM-terreinen een zekere vaagheid niet ontzegd worden. Toetsing en meting van resultaten zijn dan moeilijk te verrichten, soms ook omdat de resultaten pas over een heel lange tijd wel of niet zichtbaar kunnen worden. In een expansief economisch klimaat kan het dan voorkomen dat bepaalde sectoren de kans krijgen om uit te dijen, omdat ‘men’ vindt dat het wel nuttig en verdienstelijk werk is. Ik merk hier overigens bij op dat de vraag welke sector groeikansen krijgt vooral afhankelijk is van het politieke oordeel van de zittende regering, van de machtsverhoudingen binnen het departement en van de vindingrijkheid die een bepaalde sector in én buiten het departement zelf vertoont.

(b) *Het institutionele patroon* - Het is bekend dat de welzijnszorg zich langs de lijnen der verzuiling heeft ontwikkeld. Los van de waardering van deze ontwikkeling, kan - evenals dat bij het onderwijs het geval is - zonder omwegen worden vastgesteld dat de weg der verzuiling een dure weg is. Zij leidt tot veel overlappingsen, langs elkaar heen werken en tot een opwaartse druk op de bestedingen. Wat we in het verleden bij voorbeeld vaak hebben gezien is dat bepaalde activiteiten, die in de ene zuil tot ontwikkeling waren gekomen, doch in de andere zuil nog niet, in deze laatste om redenen van ‘evenwichtigheid’ geforceerd tot ontwikkeling werden gebracht. Het kenmerk van de zuilen is nu juist dat zij verschillen in aandacht voor en ontwikkeling van bepaalde activiteiten. Het systeem van - wat men zou kunnen noemen - de verdelende rechtvaardigheid leidt er toe dat er een opwaartse druk op de bestedingen ontstaat. Er ontstaat een fijnmazig én ingewikkeld net van activiteiten en organisaties, dat door zijn ingewikkeldheid weer uitnodigt tot allerlei overkoepelende organisaties om nog enig zicht op het geheel te houden. Deze zogenaamde koepelorganisaties hebben de functie - dicht als zij zitten bij de centrale overheid - het verzuilde karakter van de verschillende wetksoorten te bewa-

ken. Functionele en levensbeschouwelijke autonomie versterken elkaar op deze wijze.

De deconfessionalisering, die zich sinds het midden van de jaren zestig heeft doorgezet en die vooral betrekking heeft op de relatie tussen achterban en de instellingen, heeft het beeld er niet eenvoudiger op gemaakt. De deconfessionalisering van de achterban heeft - ondanks allerlei functies van instellingen en het ontstaan van samenwerkingsverbanden - maar een beperkte invloed gehad op het organisatorische en institutionele patroon van de welzijnszorg. In termen van beheersbaarheid is het er alleen maar ingewikkelder op geworden, omdat er een menging is ontstaan tussen *levensbeschouwelijke autonomie*, *functionele autonomie* (dus betrekking hebbend op de werksoort), *professionele autonomie* (de zelfstandigheid die beroepskrachten voor zich opeisen) en wat ik zou willen noemen *institutionele autonomie*, dat wil zeggen het belang dat met de groei van het aantal instellingen een bepaalde sector als zodanig heeft te verdedigen. Wanneer nu - door wie dan ook - een pleidooi wordt gehouden voor meer ordening, planning en beheersing kan - wisselend of tegelijkertijd - een beroep worden gedaan op de betekenis van deze vier verschillende vormen van autonomie. En het komt vaak voor dat een overheid die enige leiding wil geven aan de beheersing en ontwikkeling van een bepaalde sector, wordt geconfronteerd met de gebundelde tegenstand van deze vier verschillende soorten autonomie.

(c) *De professionalisering* - Een groot deel van het welzijnswerk dat nu door CRM wordt gesubsidieerd, was lange tijd na de oorlog óf niet aanwezig óf werd verricht door vrijwilligers en hun organisaties. Familie, vrienden en verenigingen namen het maatschappelijk hulpbetoon voor hun rekening. Door allerlei oorzaken - waar ik hier niet op inga, daar zij in hoofdlijnen bekend zijn - is het werk steeds meer in handen gevallen van beroepskrachten. Alleen al het feit van subsidiëring door de overheid, verplicht tot het stellen van minimale eisen aan de kwaliteit van het werk. Deze werden vooral gezocht door kwaliteitseisen te stellen aan degenen die voor het werk werden vrijgesteld: de beroepskrachten. Via

de opleiding aan de sociale academies heeft deze professionalisering een sterke stimulans gekregen.

Kenmerkend voor professionalisering is onder andere dat de beroepskrachten door het feit van hun speciale deskundigheid een eigen belang gaan vertegenwoordigen. Beroepskrachten houden - of het nu sociale werkers of artsen betreft - niet van pottenkijkers. Zij onderstrepen de bijzondere aard van hun deskundigheid, op grond waarvan zij een grote speelruimte eisen voor hun werkzaamheden. Vooral in deze sector, waar gesproken kan worden van een professie-in-wording, is er een bijna autonome druk in de richting van verhoging van de opleidingseisen en dus ook in de richting van verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Zowel inhoudelijk als financieel probeert men zo veel mogelijk te ontkomen aan controle van buitenaf. Door de relatie met de cliënt of het cliëntsysteem centraal te stellen - een relatie die zich in de beroepsideologie van de sociale werker moeilijk leent voor beoordeling van buitenaf - wordt de beheersbaarheid (die immers ook andere maatstaven moet aanleggen) problematisch. We zien dat in de welzijnssector; we zien dat nog sterker in de gezondheidssector. Vaak is er - om maar voor vol te worden aangezien - sprake van een opgeschroefde professionalisering, waardoor een directe en betrokken toegang tot de cliënt kan worden geblokkeerd.

(d) *De centralisatie* - De centralistische traditie van het Nederlandse overheidsapparaat is ook aan CRM niet voorbijgegaan.⁶ Voor de ontwikkeling van een nieuw veld van activiteiten heeft een centrale aanpak zonder meer grote voordelen. Er kunnen zaken van de grond worden gebracht die anders niet of veel later tot ontwikkeling zouden zijn gekomen. De vraag of bij het ontbreken van een centrale aanpak sommige activiteiten die wij nu kennen niet tot ontwikkeling zouden zijn gekomen en *misschien ook wel niet nodig zouden zijn geweest* is moeilijk eenduidig te beantwoorden. De grote vlucht die bij voorbeeld de gezinsverzorging en de bejaardenzorg hebben genomen, is bepaald niet alleen een kwestie van aanbod van financiën (aanbod schept vraag); maar heeft ook alles te maken met het feitelijk niet of onvoldoende aan-

wezig zijn van vrijwillige hulpverlening. Het heeft ongetwijfeld ook te maken met het gegroeide inzicht dat bejaarden zo lang mogelijk in hun eigen omgeving moeten kunnen vertoeven, waaruit een groeiende vraag naar zogenaamde ambulante hulpverlening voortvloeit. Het leidt echter geen twijfel dat verschillende werksoorten door de centrale aanpak op een niveau van ontwikkeling zijn getild, welke anders niet zou hebben plaatsgevonden. Centralisme, gevoegd bij een opsplitsing naar sectoren die onderling weinig contact met, elkaar onderhouden (verkokering), leidt tot een opwaartse druk, die ook al bij de andere factoren is geconstateerd. Het is een misvatting te menen - hoewel het woord wellicht andere suggesties oproept - dat centralisme in het veld van CRM tot meer overzicht, tot meer planning en beheersing heeft geleid, al zijn er op onderdelen belangrijke aanzetten gedaan. Door de nauwe relaties op centraal niveau tussen overheid en de eveneens centraal opererende koepelorganisaties heeft er zich in nogal wat sectoren een verschriftelijking en bureaucratisering voltrokken - omvangrijke bureaus en stafafdelingen -, die mede door het verschil in salariëring een opwaartse druk heeft doen ontstaan, die doorwerkt in het hele welzijnsveld.

De combinatie van factoren die ik hierboven heb genoemd - en meestal zijn ze *gezamenlijk* werkzaam - maakt het begrijpelijk dat het niet eenvoudig is om tot een enigermate gepland welzijnsbeleid te komen. Daarbij past de opmerking dat het niet gaat om planning-om-de-planning, maar om het ontwikkelen van zodanige overleg- en beleidssystemen dat gesproken kan worden van een verantwoorde (politieke) afweging van de verschillende soorten welzijnszorg én de belangen die in het geding zijn.

Wegen naar beheersing en zelfbeheersing

Het is nauwelijks voor bestrijding vatbaar dat wij op velerlei terreinen zullen moeten korten op de groei waaraan wij gewend zijn geraakt. Hier en daar zal er helemaal geen mogelijkheid meer bestaan voor groei en zal men het bestaande zo goed mogelijk moeten inzetten. Zelfs is het zo dat sommige

activiteiten zullen moeten worden afgebouwd, omdat zij - alles afwegend - veel van hun maatschappelijke betekenis hebben verloren. Tot zover zal iedereen - op afstand - instemmend knikken.

De keuze waarvoor wij staan, is of een enigszins geplande, weloverwogen methode om tot beheersing en zelfbeheersing te geraken dan wel de zaken over ons heen laten komen. In het laatste geval regeert het rode potlood, gesteund door een instelling die treffend wordt verwoord in de uitdrukking dat de wal het schip wel zal keren. Want dat er keuzen worden gemaakt, ook als er 'niets' wordt gedaan, is duidelijk. Ik kies in een tijd waarin de behoefte aan een zekere planmatige aanpak steeds sterker wordt bepleit, voor deze laatste behandeling. Voor de welzijnssector betekent dit dat alle betrokkenen -organisaties en personen - zo veel mogelijk in dit planningsproces een rol dienen te spelen. Wel echter vanuit het besef dat wanneer men er bij wil zijn - en er kunnen goede redenen zijn om een ander standpunt te kiezen - de planning, c.q. de beleidsvoorbereiding op afzienbare termijn tot besluitvorming dient te leiden.

De noodzaak van planning wordt groter nu we er van moeten uitgaan dat in de komende jaren de (economische) groei zich op een lager niveau zal bewegen dan in de jaren zestig. Ook de 1 %-norm zal aan deze constatering weinig kunnen veranderen. Trouwens, we dienen maar al te goed te beseffen dat de hoge groei uit het verleden voor een belangrijk deel een schijngroei is geweest, omdat we in de komende jaren moeten opdraaien voor de bijeffecten die met die groei gepaard zijn gegaan (bij voorbeeld milieu, WAO, ziekteverzuim, e.d.). We behoeven niet in de gemeenplaats te vervallen dat hét systeem van alles de schuldige is om vast te kunnen stellen dat het hoge levens- en arbeidstempo, gevoegd bij een welhaast autonome expansie van de verschillende maatschappelijke deelsectoren, de vraag naar welzijnsvoorzieningen (van ABW tot medische zorg) sterk heeft vergroot. Wat schematisch geformuleerd zou men kunnen zeggen dat de groei van het aantal welzijnsvoorzieningen - boven een bepaald niveau - omgekeerd evenredig is met de mate waarin mensen zich welbevinden.

Wanneer ik een pleidooi houd voor een (nog) doelgerichter welzijnsbeleid, dan geloof ik dat doelstellingen, middelen en doelgroepen scherper dienen te worden omschreven. Men kan dan in dit verband denken aan de werkzaamheden van de COBA op het terrein van doelstellingenanalyse of aan de ontwikkeling van criteria - waaraan op het ogenblik het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) werkt - om te bepalen wat groepen in achterstandssituaties zijn. Hoe stellen we die achterstandssituatie vast? Naast deze zogenaamde *grote doehnatigheid*, dient meer aandacht gegeven te worden aan de zogenaamde *kleine doelmatigheid*, dat wil zeggen dat gegeven de doelstellingen de werkzaamheden zo worden ingericht dat met de aanwezige middelen een zo groot mogelijk resultaat wordt bereikt.

Hieronder zal ik kort een aantal middelen noemen die - overigens niet alleen door CRM - worden beproefd om tot een enigermate beheerste ontwikkeling te komen.

(a) *Decentralisatie* - Het pleidooi in de *Knelpuntennota* - en nu ook als uitgangspunt gekozen in de Kaderwet specifieke welzijn - voor decentralisatie is ingegeven door de gedachte dat het welzijnswerk tot een grotere *politieke* doelmatigheid zou moeten geraken. De afweging van de verschillende belangen, behoeften en eisen dient vooral plaats te vinden op het plaatselijke vlak. Daarvoor is nodig - kenmerk van betekenisvolle decentralisatie - dat een deel van de macht van de centrale overheid in handen wordt gelegd van de locale overheid. Het is strijdig met de aard van het welzijnswerk dat daarover ver weg in Den Haag de beslissingen worden genomen. Met de macht en middelen in handen kunnen de gemeenten die afweging het beste zelf ter hand nemen. In het zogenaamde convenant met Rotterdam heeft CRM - op experimentele basis - de proef op de som genomen. Op grond van de daar - en elders - opgedane ervaringen kunnen correcties worden aangebracht. Er heeft bij deze decentralisatie, die ook zo veel mogelijk in de nota *Kunst en Kunstbeleid* wordt aangehouden, geenszins de gedachte voorgezet dat dit een middel zou zijn om financiële besparingen te bereiken. Dat de decentralisatie in die zin goedkoper zal uitpakken - al valt

er in dit stadium niets met zekerheid te zeggen - is niet mijn verwachting. Wel is het mijn stellige overtuiging dat de afweging op een politiek verantwoorder, namelijk inhoudelijk beter te controleren wijze zal plaatsvinden.

(b) Planning - over de betekenis van planning wordt nogal verschillend gedacht. Zonder er nu de overdreven verwachtingen aan te koppelen die het woord planning vaak oproept, meen ik wel dat er meer dan tot nu het geval is de ontwikkeling - in een combinatie van planning en prognose - kan worden beheerst. In de voorziene Kaderwet wordt de verplichting voorgeschreven om - in open overleg met de betrokkenen - tot de opstelling van een vierjarenplan voor de welzijnsvoorzieningen te komen. Elk jaar kan het aldus geformuleerde plan worden bijgesteld. Dit geeft aan de planning de zo noodzakelijke flexibiliteit. Op andere terreinen heeft CRM het planningsdenken al in een planningsrealiteit omgezet. Genoemd kunnen worden de vestiging van en opnemingsin bejaardenoorden en het planningssysteem van de Tijdelijke Verstrekkingswet Maatschappelijke Dienstverlening.

(c) Effectiviteitsonderzoek - Sinds een aantal jaren worden - meestal in nauwe samenwerking met de afdeling Organisatie en Efficiency (O en E) - door instellingen van buitenaf onderzoeken verricht die er op gericht zijn na te gaan of de werkzaamheden in een bepaalde sector nog voldoende de grote en kleine doelmatigheid in het oog houden. Men kan het ook anders stellen: hoe vindt men de criteria op grond waarvan men de noodzaak van bepaalde voorzieningen of de uitbreiding daarvan kan vaststellen. Een dergelijk vrij omvangrijk onderzoek is vorig jaar afgesloten op het terrein van het sociaal-culturele werk. De in 1973 ingestelde *Bijsturingscommissie* rijkssubsidieregeling jeugd- en jongerenwerk en samenlevingsopbouw - waarin de overheid en het particuliere veld waren vertegenwoordigd - heeft de Nederlandse Organisatie Kring (NOK) opdracht gegeven een groot deel van genoemd onderzoek te verrichten. Het in 1976 verschenen rapport *Beheersing van het sociaal-culturele werk* bevat

- met het advies van de Bijsturingscommissie - duidelijke aanbevelingen voor een andere opzet van dit werk. Zo zijn er ook onderzoeken gaande bij de volkshogescholen en verschillende koepelorganisaties.

(d) *Meerjarenramingen* - Hoewel wij in ons land niet het door velen bepleite systeem van de meerjarenbegrotingen kennen, ligt het enkele jaren geleden geïntroduceerde systeem van meerjarenramingen er feitelijk dicht tegenaan. Ik meen dat de introductie van de meerjarenramingen verreweg het belangrijkste middel is in het streven naar beheersing. De betekenis daarvan kan moeilijk worden overschat. Strikt formeel binden de meerjarenramingen noch de Kamer, noch de ministers (departementen). Maar feitelijk hebben zij een sterk bindende werking. Alleen al door hun bestaan dient elke bewindsman en elke sector te argumenteren waarom in bepaalde gevallen afwijkingen noodzakelijk zijn. Daarmee in verband staat het systeem dat-indien men wil afwijken van de meerjarenramingen - aangetoond moet worden waarom extra gelden van Financiën (dus van andere departementen!) dienen te komen. Dat kan alleen wanneer men kan aantonen dat het zgn. *exogene* factoren zijn - bij voorbeeld onverwachte gebeurtenissen (immigratie van rijksgenoten-Surinamers!) óf een nieuwe politieke afweging - die tot verhoging van de begroting aanleiding geven. Veelal is het zo dat de minister van Financiën de gevraagde verhoging(en) *endogeen* gecompenseerd wil zien, wat betekent dat binnen het departement een nieuwe afweging dient plaats te vinden als de politieke leiding bepaalde uitbreidingen wil doorzetten.

Het denken in termen van meerjarenramingen leidt er toe dat beleidssectoren in én buiten het departement worden gedwongen hun activiteiten op een termijn van (de komende) vier jaar te plannen. Wie daarin 'slordig' is of niet kan aantonen - via extrapolaties en politieke keuzen - dat zijn begroting elk jaar met een bedrag X moet groeien, ziet zijn wensen niet gehonoreerd. Alleen exogene factoren van een aard die ik eerder noemde kunnen daar dan nog wijzigingen in aanbrengen, evenals een nieuwe intradepartementale afweging (endogene compensatie).

(e) *Versterking vrijwilligerswerk* - Eerder constateerde ik dat de professionalisering van het welzijnswerk in veel sectoren de vrijwilliger heeft weggedrukt. Veelal was dat noodzakelijk. Het probleem is echter dat welzijnswerk dat onvoldoende gedragen wordt door de inzet en belangstelling van mensen waarvoor het bedoeld is, in veel opzichten begint te 'zweven'. Vandaar dat er de laatste jaren in en buiten het departement steeds meer een beroep wordt gedaan op de inzet van vrijwilligers. Door een goede organisatorische en vakmatige begeleiding van vrijwilligers is het mogelijk de belangstelling voor en continuïteit van het werk te waarborgen. Op dit terrein zijn de laatste jaren verschillende initiatieven gesteund (vrijwilligerscentrales). Door de inschakeling van vrijwilligers wordt (ook) het professionele werk voorwerp van een grotere publieke controle. Hier kunnen ideële en financiële motieven samengaan. In ieder geval kan een 'revival' van de vrijwilliger er toe bijdragen dat de beheersbaarheid - in de brede zin van het woord - toeneemt.

(f) *Inschakeling organisatie- en beleidsadviesbureaus* - Steeds meer zien we bij de rijksoverheid het verschijnsel optreden van de inschakeling van organisatie- en beleidsadviesbureaus. Sommige organisatiebureaus-oude-stijl zijn bezig zich om te schakelen naar de sector beleidsadvisering. Hoewel deze ontwikkeling niet zonder bezwaren is - onder andere omdat zij illustreert dat bureaucratische apparaten niet zelf tot beleidsvernieuwing in staat zouden zijn (wat zeker niet altijd het geval is) - stel ik vast dat deze beleidsadviesbureaus steeds meer overheidsopdrachten krijgen. Deze bureaus vervullen twee functies, te weten:

1. legitimering van beleidsbeslissingen die anders moeilijk door en vanuit het apparaat - én op tijd - tot stand zouden zijn gebracht;
2. door de wat grotere beleidsdistantie - en doordat men kan vergelijken met andere overheids- en bedrijfssectoren waar men werkzaam is - is het mogelijk door de onvermijdelijke bedrijfsblindheid van beleidssectoren heen te breken.

Voor CRM heb ik al gewezen op de werkzaamheden van de Nederlandse Organisatie Kring. Genoemd kan verder nog

worden het grote onderzoek dat het bureau Berenschot heeft verricht ten einde tot een andere organisatiestructuur van de NOS te geraken. Buiten CRM kan genoemd worden het befaamde, c.q. beruchte onderzoek van Bosboom en Hegener over de aanpak van de verplaatsing van een deel van het PTT-personeel naar het Noorden van het land.

Uit deze opsomming moge blijken welke wegen er ter beschikking staan én worden gebruikt om tot enige beheersing van een bepaalde maatschappelijke sector te komen. Afhankelijk van de aard van de problemen en de doelstellingen, zal men moeten bepalen welke middelen de meest geschikte zijn. Alle middelen zijn - welke voor- en nadelen zij ook mogen hebben - te beschouwen als pogingen de beheersbaarheid te vergroten. Daarmee fungeren zij als alternatief voor een be-nadering, die de institutionele traagheid van het bestaande als richtsnoer neemt voor 'planning' of de roep om steeds meer uitbreiding voor planning aanziet.

Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk is geprobeerd een globale inventarisatie te presenteren van beheersproblemen in de CRM-welzijnssector. Misschien is deze bijdrage wat te zeer vanuit het perspectief van de centrale overheid geschreven. Als hiermee de indruk gewekt zou worden dat het vooral de overheid is die de sleutel tot de beheersproblemen in handen zou hebben, dan zijn nog enkele aanvullende opmerkingen op hun plaats. Ik deel volledig het standpunt van Van Doorn, die in zijn bijdrage tot dit boek laat zien dat de vervlechting tussen staat en maatschappij de beheersproblematiek tot een maatschappelijk vraagstuk maakt. Niet de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat, maar die van de verzorgingsmaatschappij dient onze aandacht te hebben. De versmalling tot de problemen die de overheid in en met allerlei sectoren heeft, ontnemt ons - voorzover het ons type maatschappij betreft - het zicht op de werkelijke aard en omvang van de vraagstukken. Juist vanuit allerlei maatschappelijke belangengroeperingen doet men het graag voorkomen alsof de overheid de grote roerganger is. De werkelijkheid is ingewikkelder. In het bijzonder

in de welzijnssector heeft de overheid - zelf trouwens ook een conglomeraat van visies en belangen - maar een bescheiden invloed. Enigszins betekenisvolle beleidswijzigingen komen met de grootste moeite tot stand. Onze belangengroependemocratie relativeert de positie van de overheid. Deze constatering staat los van de waardering van deze situatie. Voorzover de gerichtheid op de overheid voortkomt uit de overtuiging dat het democratische gehalte van onze samenleving versterkt moet worden door in verschillende maatschappelijke sectoren meer ruimte te geven voor het primaat van de politiek, juich ik dat toe. Voorzover echter het beeld wordt opgeroepen dat de macht voornamelijk bij de overheid is geconcentreerd, is dat een vals beeld. Een kritische houding lijkt mij noodzakelijk ten opzichte van alle omvangrijke publieke en private instellingen. Het primaat van de politiek dient niet te worden verward met de praktijk van de politiek.

Eindnoten:

- 1 *Miljoenennota 1977*, blz. 74.
- 2 *Knelpuntennota*, 's-Gravenhage 1974; een korte samenvatting van de nota van de hand van Paul Beugels en mij is uitgegeven door het Ministerie van CRM, 1974.
- 3 Verwacht mag worden dat bij de verschijning van deze publikatie de *Kaderwet Specifiek Welzijn* publiek zal zijn.
- 4 Blz. 3, Memorie van Toelichting van de begroting voor het dienstjaar 1975.
- 5 Hierover een fraai geschrift van J.A. Weijel, *De mensen hebben geen leven*, Amsterdam 1973.
- 6 Zie de rede van staatssecretaris W. Meijer, *Decentralisatie: Sleutel tot een gedemocratiseerd en gepolitiseerd welzijnsbeleid*, gehouden op 20 november 1976 (verkrijgbaar bij de afdeling Voorlichting van CRMJ).

Wie gaat de gezondheidszorg beheersen?

M. van Doorn-de Leeuw

Gezondheid en gezondheidszorg staan in het centrum van de belangstelling. De verwachtingen van het publiek omtrent het kunnen van het medisch-technologisch complex zijn enorm gegroeid, niet in de laatste plaats omdat via de media regelmatig de aandacht gevraagd wordt voor belangrijke nieuwe ontwikkelingen in de medische wetenschap en technologie

Niet alleen de verwachtingen ten aanzien van het medisch kunnen zijn hooggespannen, maar ook die ten aanzien van de beschikbaarheid van medische voorzieningen. Medische consumptie is omgeven door een sfeer van vanzelfsprekendheid.

Deze vanzelfsprekendheid wordt nog bevestigd, indien bij de komende grondwetsherziening een sociaal grondrecht op gezondheidszorg wordt vastgelegd, een zeer verregaand recht gezien de definitie van gezondheid, door de Wereldgezondheidsorganisatie geformuleerd: een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden.

Realisering van deze verwachtingen en rechten blijkt echter in toenemende mate onbetaalbaar. Ook in Nederland is dit feit thans erkend, zowel bij de professie als in overheidskringen. Dit kan onder andere blijken uit het symposium 'Kostenbeheersing' van de Landelijke Specialisten Vereniging, en meer in het algemeen uit wetsvoorstellen van Volksgezondheid die in de kostenontwikkeling moeten ingrijpen.

Op deze plannen is uiteraard veel commentaar mogelijk. Dit hoofdstuk vraagt in het bijzonder aandacht voor de wijze van functioneren van de gezondheidszorg, omdat het slagen of falen van de plannen daarmee staat of valt. De indruk bestaat namelijk dat dit aspect in het beleid van kostenbeheersing tot nog toe onvoldoende is doordacht.

De kostenontwikkeling in de gezondheidszorg

Het is algemeen bekend dat de laatste twintig jaar de kosten van de gezondheidszorg in Nederland sprongsgewijs zijn gestegen (zie tabel 1). Bovendien is binnen het overheidsbudget het aandeel van de gezondheidszorg relatief sterk toegenomen, een gang van zaken die men voor de toekomst zoveel mogelijk tracht af te remmen zonder daarin helemaal te slagen (zie tabel 2). In 1981 zal de gezondheidszorg 9,7 % nemen van het BNP.

Het is overigens niet zo dat Nederland in dit opzicht een uitzonderingspositie inneemt. Hoewel de gegevens in tabel 3 niet geheel vergelijkbaar zijn, omdat definities van voorzieningen internationaal niet uniform zijn, blijkt uit deze tabel toch wel dat de trend in de ontwikkelde landen dezelfde is.

Omdat het hier percentages betreft van het nationaal produkt en dit produkt uiteraard in de loop van de tijd is toegenomen, is de werkelijke groei groter dan hier blijkt. Dit kan worden gedemonstreerd door bijv. de prijsindex (voor de consumptie) op het BNP toe te passen, met als resultaat dat

Tabel 1: Kosten gezondheidszorg in Nederland 1953-1975

jaar	kosten gezondheidszorg inidem in % van BNP tegen miljoenen guldens	marktprijzen
1953	796,9	3.3
1958	1 415,8	3.9
1963	2 359,1	4.5
1968	5 186	5.7
1970*	7 255	6.3
1972*	10 591	6.3
1973	12 495	7.2
1975	18 027	9

Bron: L.M.J. Groot, Economie en gezondheidszorg, in R.M. Lapré (red.), *De economie van de welzijnszorg*, Alphen aan den Rijn 1976, blz. 146.

* inclusief kosten verpleegtehuizen en inrichtingen voor zwakzinnigen.

* inclusief kosten verpleegtehuizen en inrichtingen voor zwakzinnigen.

Tabel 2: Raming van de kosten van de gezondheidszorg in Nederland 1976-1981

jaar	geraamde kosten in miljoenen guldens	stijging in % ten opzichte van voorgaand jaar
1976	20 529	14.8
1977	22 990	12.0
1978	25 520	11.0
1979	28 605	12.1
1980	32 315	13.0
1981	36 680	13.5

Bron: Financieel overzicht van de Gezondheidszorg waarin opgenomen een raming van de kosten tot 1982; september 1977. Uitgave Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, blz. 9.

Tabel 3: Kosten gezondheidszorg in een zevental landen

land	jaar	% BNP	jaar	% BNP
Canada	1961	6.0	1969	7.3
Verenigde Staten	1961/2	5.8	1969	6.8
Zweden	1962	5.4	1969	6.7
Nederland	1963	4.8	1969	5.9
Bondsrepubliek	1961	4.5	1969	5.7
Frankrijk	1963	4.4	1969	5.7
Groot-Brittannië	1961/2	4.2	1969	4.8

Bron: Brian Abel-Smith, Value for money in health services: A comparative study, Londen 1976, blz. 122.

dan Nederland, Canada en Zweden ieder jaar 10 % méér aan gezondheidszorg uitgeven.¹

Wie zich verdiept in de oorzaken van de kostentoeneming, stuit in de eerste plaats op de groei qua volume in de zin van voorzieningen, zoals bij voorbeeld ziekenhuisbedden; zo steeg het totaal aantal bedden in Nederland in de periode 1964-1974 met 40 % (waaronder begrepen de bedden in verpleegtehuizen en zwakzinnigeninrichtingen).²

Deze investeringen zijn tevens verantwoordelijk voor de explosieve groei van de loonkosten, begrijpelijk omdat het hier een zeer arbeidsintensief bedrijf betreft. Het aantal personen werkzaam in de gezondheidszorg steeg in dezelfde periode - 1964-1974 - met niet minder dan 70 %. Dit hoge percentage moet overigens mede worden verklaard uit de geringe mogelijkheid tot het doen van arbeidsbesparende investeringen. Een en ander houdt in dat de verbetering in de arbeidsvoorwaarden juist in de gezondheidszorg extra sterk doorwerkt.

Deze groei van het medisch aanbod is uiteraard niet autonoom maar mede verklaarbaar uit veranderingen in de demografische opbouw van de bevolking (vergrijzing). Voor ons onderwerp is het echter interessanter stil te staan bij de groei van de medische consumptie als resultaat van drukuitoefening van de zijde van de patiënt of potentiële patiënt, in ieder geval door activiteit aan de vraagzijde. Te gemakkelijk immers wordt aangenomen dat in de gezondheidszorg het aanbod de vraag bepaalt, wat in de arts-patiënt relatie lang niet zo zeker is.³

Weliswaar is het juist dat van consumentensouvereiniteit geen sprake is voor wat betreft het beoordelen van de kwaliteit van het medisch handelen, maar - zoals onderzoek heeft aangetoond - wél kan worden gesproken van een mentaliteitsverandering, bij voorbeeld tot uiting komend in een actiever inspelen op ziekte en ziektesymptomen bij de bevolking en in meer vanzelfsprekend achten van verwijzen naar de specialist.⁴

Afgezien van vraag- en aanbodzijde zou het nuttig zijn de medische consumptie eens te bezien in het licht van de artspatiënt relatie als zodanig. Het is denkbaar dat het voorschrijven van geneesmiddelen of het doorverwijzen naar een specialist minder een therapeutische dan een relationele functie heeft.

‘The prescription is a signal for the approaching end to the encounter, it both summarizes and carries forward the relationship, it is an expression of concern, and it deals with interests of both parties in a manner perceived as equitable.’⁵

Bij dit alles komt dan nog de twijfel aan het totale effect van de gezondheidszorg. Wat weten we eigenlijk van dit effect? In de Structuurnota Gezondheidszorg 1974 wordt met vaderlandse tevredenheid gesteld dat 'in vergelijking met andere westerse landen de Nederlandse gezondheidszorg op een aanvaardbaar peil staat', sterker nog een peil 'dat door vele andere met ons vergelijkbare landen niet wordt geëvenaard'.⁶ Als 'algemeen aanvaarde indicatoren' noemt de Nota zuigelingensterfte, perinatale sterfte, levensverwachtingen in jaren, tuberculeuze mortaliteit en morbiditeit, en vaccinatiepercentages van zuigelingen en kleuters.

Hangt een dergelijk resultaat in termen van gezondheid samen met hoge bestedingen aan gezondheidszorg? Onderzoek laat zien dat Engeland, bij lagere kosten per hoofd bevolking dan Duitsland en Frankrijk, niettemin op enkele van genoemde punten betere resultaten boekte dan deze landen.⁷

De vraag is echter of dergelijke berekeningen überhaupt iets bewijzen. Te gemakkelijk veronderstelt men een direct verband tussen gezondheidszorginspanning en gezondheidspil.

'More available medical care does not equal better health. The best estimates are that the medical system (doctors, drugs, hospitals) affects about 10 per cent of the usual indices for measuring health: whether you live at all (infant mortality), how well you live (days lost due to sickness), how long you live (adult mortality). The remaining 90 per cent are determined by factors over which doctors have little or no control, from individual life style (smoking, exercise, worry), to social conditions (income, eating habits, physiological inheritance), to the physical environment (air and water quality). Most of the bad things that happen to people are at present beyond the reach of medicine.'⁸

Niettemin is daarmee de noodzaak van beheersing van het kostenpeil in de gezondheidszorg allerminst ontkend. We zullen thans eerst overgaan tot een bespreking van enkele beleidsvoornemens.

Enkele beleidsvoornemens inzake kostenbeheersing

De beleidsplannen waaraan wij met name aandacht willen geven, zijn neergelegd in wetsvoorstellen die in het afgelopen jaar bij de Tweede Kamer zijn ingediend.⁹ Wij zullen niet treden in de beoordeling van de merites van technische beheersinstrumenten - zoals budgettering - maar ons richten op dat deel van de voorstellen dat de organisatie van de gezondheidszorg raakt.

Hoofdprincipe van de plannen betreft een streven naar *regionalisatie* van de gezondheidszorg.¹⁰ Hieronder wordt verstaan decentralisatie van het beleid terzake van de gezondheidszorg door verlegging van planning en besluitvorming naar het niveau van de lagere overheden. Overigens dient de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden bijna steeds te geschieden binnen het kader van landelijk gestelde richtlijnen of onder centrale controle. Ter ondersteuning van de beleidsplanning kunnen de lagere overheden adviesorganen instellen, waarin zitting hebben alle direct belanghebbenden, inclusief vertegenwoordigers van de categorie der patiënten.

Problemen die te berde zijn gebracht betreffen met name het ontbreken van een duidelijk, resp. bruikbare bestuurlijkregionale indeling alsmede twijfel omtrent de kracht van nog in te stellen regionale organen ter coördinering van het beleid in de regio. Wij passeren deze kwesties en gaan over tot bespreking van enkele effecten die regionalisatie waarschijnlijk zal hebben en die de beoogde beheersing doorkruisen.

In de eerste plaats is de verwachting gerechtvaardigd dat alle voorzieningen die mogelijk zijn binnen de landelijke richtlijnen, er ook daadwerkelijk zullen komen, los van de feitelijke behoeften in de betrokken regio. Dit zal zeker kunnen worden verwacht in regio's waar op bepaalde punten al concessies zijn gedaan: daar waar op grond van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen thans reeds (delen van) ziekenhuizen zijn gesloten, zal men de centrale overheid aan de daarbij gedane belofte houden dat de versterking van de eerste lijn dan ook plaatsvindt.

In de tweede plaats kan men zich afvragen of een derge-

lijke druk op het centrum niet versterkt zal worden door het feit dat men de gebundelde regionale belangen - van gezondheidszorg en van bevolking - formeel meer informatie en meer bevoegdheid verstrekt. Het wordt voor regionale bestuurders gemakkelijker dan vroeger krachten te mobiliseren tegen de centrale overheid.

In de derde plaats zal de gewettigde uitbreiding van taken en bevoegdheden op regionaal niveau leiden tot een sterke uitbreiding van het ambtelijk apparaat, zoals op het vergelijkbare gebied van de welzijnszorg al duidelijk zichtbaar is. Men kan deze ambtelijke expansie ook moeilijk tegenhouden omdat de vereiste deskundigheid op het lagere niveau momenteel ontbreekt.

Met betrekking tot het beleid van regionalisatie moet daarom worden geconcludeerd dat het als middel tot kostenbeheersing in de gezondheidszorg zeer waarschijnlijk averechts zal werken.

Bovenstaande conclusie lijkt ook gewettigd ten aanzien van het algemene streven naar *democratisering* binnen de gezondheidszorg. Dit streven gaat ver: in alle raden en commissies dient volgens de wetsvoorstellen de consument te zijn vertegenwoordigd. Gegeven het belang van die consument moet verwacht worden dat dit slechts kan leiden tot maximalisering van de vraag om medische voorzieningen.

Deze tendentie zal ongetwijfeld nog versterkt worden indien belangenorganisaties op zich nemen bedoelde vertegenwoordiging te gaan behartigen. Als zodanig hebben zich reeds aangemeld de Ziekenfondsen en de Consumentenbond. Zo is uit het 'Kommentaar op het wetsontwerp Voorzieningen Gezondheidszorg' van de Consumentenbond (16-2-77) op te maken dat de inspraak wordt beschouwd als een doel op zichzelf. Van de Consumentenbond, die voor haar bestaan afhankelijk is van haar leden, kan immers evenmin als van de overheid worden verwacht dat zij prioriteiten stelt met betrekking tot de medische voorzieningen.

De Ziekenfondsen lijken evenmin als vertegenwoordiger te kunnen fungeren. Zij doen weinig moeite erachter te komen wat de patiënt belangrijk vindt, waarbij nog komt dat zij, zelf dienstverlenend, geacht worden de cliënt informatie te ver-

schaffen wat echter vaak onvoldoende gebeurt.¹¹

Binnen het samenstel van de wetsvoorstellen die hier ter discussie staan, heeft de overheid ook een geheel andere beleidslijn uitgezet, *gericht op het ondernemerschap van de arts*. Zo beoogt het Wetsontwerp Tarieven de overheid een beslissende invloed te geven op de totstandkoming - en daarmee op de hoogte - van de inkomens van medici. Voorts wil de overheid zich de bevoegdheid verschaffen richtlijnen af te kondigen omtrent de praktijkgrootte en een vestigingsbeleid te voeren.

Een principieel bezwaar tegen dit deel van de beleidsvoorstellen betreft de rechtszekerheid en rechtsgrond. Te dien aanzien sluiten wij ons aan bij een kritische beschouwing van Roscam Abbing¹², waar hij wijst op het feit dat de rechtszekerheid in het gedrang komt, niet door de inhoud van de regelingen maar door onduidelijkheid omtrent die inhoud.

Daar dit pakket van voornemens door belanghebbenden kan worden geïnterpreteerd als een directe aanslag op het vrije ondernemerschap en de vrije beroepsuitoefening, en de professie dit als voorwaarde beschouwt voor een goede medische zorg voor de individuele patiënt, is het wel te verklaren dat de artsen zich hebben teruggetrokken in defensieve stellingen en een ‘onaanvaardbaar’ hebben laten horen.

Zonder een standpunt in te nemen in deze discussie, kan wel worden gesteld dat het gebrek aan uitwerking in de wetsvoorstellen deze reactie bijna moest oproepen. Bovendien kon het inkomensbeleid in deze alleen maar worden opgevat als een selectief nivelleringsbeleid, gericht op de artsen, hetgeen opnieuw tot politieke weerstand leidde.

Men kan van deze en andere beleidsvoorstellen zeker zeggen dat ze kunnen dienen om enige ordening te brengen in de onoverzichtelijke sector die de gezondheidszorg momenteel vormt. De autonomie van de onderdelen is momenteel inderdaad onaanvaardbaar groot, en door Leenen nogal drastisch bestempeld als ‘een woekerende ziekte in het lichaam van de gezondheidszorg’, met als gevolg dat niemand meer vat kan krijgen op het geheel. Met een ander krachtig beeld van Leenen:

‘Het is alsof je in een bak met levende paling kijkt. Systeem is er niet in te bekennen. Het Nederlandse systeem is een nonsysteem ...’¹³

De grote vraag is echter of de beoogde ordening ook kostenbesparend zal werken, ondanks het feit dat de voorstellers van het beleid kennelijk gebiologeerd zijn door het financieeleconomische aspect, wat weer begrijpelijk is omdat het kostenbewustzijn in medische kring traditioneel zwak is ontwikkeld.

Het geheel van voorstellen is echter te zeer administratief gericht, te veel ‘van buitenaf’ aangebracht, te weinig ‘van binnenuit’ doordacht. Hoe ingrijpend de maatregelen ook lijken, de kernbeslissingen blijven aan de arts, en daarmee blijft het medisch kernsysteem van de gezondheidszorgsector intact. Daardoor bestaat het niet geringe risico dat allerlei maatregelen uiteindelijk niet afdwingbaar zullen blijken en dat voldoende uitwijkingmogelijkheden overblijven: men kan de duur van de behandeling trachten te normeren, maar het aantal verrichtingen zal zich waarschijnlijk aan de waarneming blijven onttrekken.

Een andere, onbedoelde consequentie kan ten nadele strekken van de patiënt, in het bestaande systeem nu eenmaal de zwakste partij. Rationalisatie en concentratie van medische voorzieningen zal de arbeidsefficiëntie mogelijk bevorderen maar het onpersoonlijke karakter van de zorg, nu al een klacht, evenzeer versterken. Bureaucratisering brengt arts en patiënt in een type van onderlinge relatie dat aan beide zijden irritatie teweegbrengt, hetgeen niet alleen een veronderstelling is maar ook door onderzoek wordt bevestigd.¹⁴

Het lijkt ons dan ook noodzakelijk een meer principiële benadering van de gezondheidszorg te kiezen. Deze voert ons tot een analyse van wat genoemd kan worden de ingebouwde expansieve werking van het medische handelen zelf.

De expansieve functie van het medisch model

Naar onze mening is de beste analyse van dit model afkomstig van Freidson¹⁵, die we dan ook in grote lijnen zullen vol-

gen. Freidson maakt in de medische professie een naar zijn mening fundamenteel onderscheid tussen twee soorten kennis: allereerst de kennis omtrent oorzaken en meest verkieslijke geneeswijze van ziekte, voorts de identificatie van ziekte als een vorm van sociaal afwijkend en dus onwenselijk gedrag. Terwijl de eerste kennissoort tot de onomstreden kern en competentie van de arts behoort, is de tweede werkzaamheid - meer sociaal-normatief of zelfs moreel van aard - een zaak die naast de patiënt ook de samenleving aangaat. Van eenzijdige definiëring vanuit de medische professie kan en mag hier geen sprake zijn: vaststellen wat ziekte is - moet heten - behoort tot de taak van de gemeenschap, overeenkomstig de vigerende maatschappelijke normen en waarden.

Deze stelling kan worden verduidelijkt door erop te wijzen dat in de loop van de tijd de medische professie steeds meer vormen van afwijkend gedrag tot haar gebied is gaan rekenen. Wat vroeger onder zonde, criminaliteit, nalatigheid of dwaasheid werd gerekend, is thans door medici geclaimd, een claim die bovendien vaak door de omgeving wordt erkend, onder de indruk als men is van de prestaties van de gezondheidszorg in de afgelopen eeuw.

De medische definitie van deze vormen van afwijkend gedrag - bij voorbeeld alcoholisme, druggebruik, arbeidsverzuim, huwelijksproblemen, enz. - leidt ertoe dat niet alleen een bijdrage wordt gegeven aan de opsporing van oorzaken, maar bovendien wordt gesteld dat medici deze gedragsproblemen kunnen en moeten oplossen.

Daarmee wordt het individu niet alleen in de patiëntenrol gedrongen, maar in vervolg op die definiëring wordt voorts een veelheid van medische voorzieningen opgezet, die tot behandeling van dit gedrag dienen. Een stap verder voert het streven naar preventie van zodanig gedrag, waarbij steeds meer een beroep op de samenleving wordt gedaan de medici in deze te steunen.

In dit kader passen de diverse soorten van massaal bevolkingsonderzoek en het recentelijk aan de orde stellen van de morele plicht van de bevolking om bij overlijden hun nieren voor transplantatie beschikbaar te stellen. Men overweegt daarbij dat het

-anders dan thans - voldoende is voor wie hiertoe *niet* is genegen, een verzoek hieromtrent bij zich te dragen. Meer in het algemeen passen in de medische houding de van tijd tot tijd verspreide resultaten van onderzoek waaruit zou blijken dat bepaalde stoffen - vaak algemeen gebruikt - schadelijke bijwerkingen hebben.

Het geheel biedt een beeld van een voortdurend expanderend medisch areaal, leidend tot een vergaande 'medicalisering' van de samenleving, gesteund door de met gretigheid aanvaarde rol van de professie om voor alles en nog wat een (medische) remedie aan te bieden. De medicus krijgt de rol van wat Freidson noemt 'a moral entrepreneur':

'Medical activity leads to the creation of new rules defining deviance; medical practice seeks to enforce those rules by attracting and treating the newly defined deviant sick'.¹⁶

Het is deze ontwikkeling die naar onze mening de grondoorzaak vormt van de ongeëvenaarde groei van de medische activiteit in onze moderne maatschappij en daarmee van de onbeheerste kostenontwikkeling in de gezondheidssector. Meer en minder grijpbare 'ziekten' vragen meer en hoogwaardiger personeel, duurdere apparatuur, meer onderzoek, langere en intensievere behandeling. Amerikaanse dokters hebben een uitdrukking voor dergelijke patiënten, in bewoordingen overigens die iets laten zien van een gevoel van ambivalentie: 'the worried well'.¹⁷

Enkele Nederlandse gegevens verdienen in dit verband vermelding. Allereerst blijkt uit cijfers dat het aandeel van de intramurale gezondheidszorg in de kosten, vergeleken bij de extramurale zorg, in de afgelopen periode voortdurend en krachtig is gestegen (zie tabel 4). Terwijl het relatieve aandeel van de preventieve en algemeen-maatschappelijke gezondheidszorg daalde, evenals dat van de huisartsenzorg, nam dat van de specialist toe.¹⁸

Een tweede interessante verschuiving is die van therapie naar diagnostiek. Uit onderzoek bleek dat met betrekking tot ziekenfondsverzekerden in 1974 2 maal zoveel verrichtingen met een therapeutisch doel plaatsvonden als in 1960; voor

Tabel 4: Extra- en intramurale gezondheidszorg in % van totale kosten

	1958	1963	1968	1973	1975
extramurale zorg	42	39,9	35,3	30,4	29,7
intramurale zorg	42,8	44,6	55,1	61,9	63,0

Bron: R.M. Lapré, 'Kostenontwikkeling en kostenbeteugeling in de gezondheidszorg', in *Medisch Contact*, 32e jrg., 7 januari 1977, blz. 11,

diagnostische verrichtingen was het cijfer 4½. In algemene zin werd voorts vastgesteld dat in deze periode op specialisten frequenter een beroep wordt gedaan - en wel in elk van de specialismen -, en dat er naast het frequenter worden van ziekenhuisopname ook sprake is van een uitbreiding en intensivering van de zorg per patiënt.¹⁹

Een derde tendentie is gesignaleerd door de Britse deskundige Mahler: een groot deel - hij zegt zelfs 'het grootste deel' - van de gezondheidsuitgaven wordt besteed om aan het leven van doodzieke mensen nog enkele maanden toe te voegen. Deze kleine groep wordt niet geselecteerd naar sociale klasse maar door de medische technologie zelf.²⁰

Ten slotte is algemeen bekend dat steeds meer klachten van psycho-sociale aard zijn, waardoor opnieuw een vergaande uitbreiding van de medische taak is gegeven, een taak bovendien waarvan men zich kan afvragen of deze door de huidige medicus kan worden verricht.

Bij dit alles komt dat een stroming zich aftekent die uitgaat van een nog ontoereikende medische zorg, in welke toestand nieuwe gezondheidscentra verbetering moeten brengen.²¹ Hoewel het gunstig lijkt de solrol van de huisarts in teamwerk om te zetten, is voornamelijk de vrees gewettigd dat deze verbreding van de gezondheidszorg in de eerste lijn tot inschakeling van weer nieuwe specialismen zal leiden. Besparingen zijn hier niet bij voorbaat te verwachten, tenzij deze eerstelijnszorg beduidend reducerend werkt op de frequentie van hospitalisering hetgeen nog moet worden afgewacht.

Het problematische van de hele ontwikkeling is gelegen in de omstandigheid dat persoonlijk aan te wijzen ‘schuldigen’ ontbreken; het is een institutie die is scheefgegroeid, en de artsen handelen slechts overeenkomstig hun institutionele idealen en normen. Daar komt bij dat zij de (potentiële) patiënten en eigenlijk de hele maatschappij ‘medeplichtig’ hebben gemaakt. De alom gewenste grotere ‘mondigheid’ van de patiënt wordt binnen ditzelfde medische model gedefinieerd: hij moet méér aandacht vragen, op zijn rechten staan, zich niet laten afschepen - dat wil zeggen: méér en hoger gekwalificeerde zorg vragen. De overheid gaat hierin mee door dit niet alleen sociaal wenselijk te noemen maar ook een sociaal grondrecht te noemen. Dit recht hebben zal, gecombineerd met vrijwel geslechte financiële drempels, moeten leiden tot verdere opvoering van de medische consumptie.

De medische professie staat tegenover deze verwachtingen machteloos zolang zij blijft functioneren binnen het hierboven geschetste medische model, waarin expansieve trekken zitten ingebakken en waarbinnen het aanleggen van prioriteiten nauwelijks mogelijk is. De enige oplossing is daarom de afbouw van het medische model.

Een nieuwe benadering als eerste voorwaarde

De enige werkelijk radicale aanpak van de bovengenoemde problemen is te vinden in een ingrijpende herformulering van de medische filosofie die ten grondslag ligt aan de huidige medische praktijk. Gelukkig is men in deze richting al aan het denken. Men hoeft niet zover te gaan als Illich - hoewel de schokwerking van het idee van ‘ontmedicalisering’ bevrijdend heeft gewerkt²² - om toch al radicaal te zijn. Een naar onze mening voortreffelijk voorbeeld van zodanig radicalisme biedt een rede van Van Es, waarin met zoveel woorden wordt gepleit voor ‘preventie van de patiëntenrol’, die hierin bestaat,

‘dat de huisarts op een verantwoorde manier bevordert dat die hulpzoekenden, die geen specialistisch-technologische hulp no-

dig hebben, deze ook niet ontvangen. Voor zover dit wel nodig is, zal de duur en de intensiteit van de medisch-technologische interventie zoveel mogelijk beperkt dienen te blijven'.²³

Deze opstelling van de arts is bij Van Es gebaseerd op de overtuiging dat de medici te veel verantwoordelijkheid op zich hebben genomen, te veel macht bezitten maar daardoor ook te veel verwachtingen ontmoeten die zij niet kunnen beantwoorden.

Hiermee is tevens een herziening van de arts-patiënt relatie aan de orde gesteld. Indien de huisarts mede tot taak krijgt - zoals Van Es wenst - hulpzoekenden te leren zichzelf te helpen of niet-professionele hulp te zoeken²⁴, dan betekent dit niet alleen een herdefiniëring van de artsenrol maar ook van de rol van de patiënt. Het zou wel eens kunnen zijn dat dit veel tijd en inspanning van de arts vraagt, zeker in de eerste tijd als degenen die zich tot hem wenden, met andere verwachtingen binnenkomen. Men kan zich trouwens afvragen of ook niet de specialist aan een 'conservatiever' opvatting van zijn taak toe is. Kan inderdaad worden volgehouden dat eenvoudige verwijzing door een huisarts steeds gevolgd moet worden door het in werking stellen van de totale diagnostische machinerie waarover de specialist beschikt? Ook hier zal men stuiten op verwachtingen bij de patiënt dat alleen het meest uitvoerige onderzoek hem 'toekomt'.

Het is duidelijk dat deze herziening in de relatie van arts tot patiënt niet kan worden gerealiseerd zonder dat de gemeenschap meewerkt aan een verandering van het ontstane 'consumentisme' bij veel hulpzoekenden. Wil de overheid staande houden dat er een sociaal recht op gezondheidszorg bestaat, dan zal zij tevens moeten uitspreken dat er dan ook een daaraan gekoppelde publieke plicht bestaat tot gezond leven. Hoewel het feitelijke effect van een zodanige uitspraak waarschijnlijk gering zal zijn, kan er enig effect van uitgaan in de zin van een restrictie van een al te eenzijdig denken in termen van ongelimiteerde rechten en aanspraken aan de zijde van hulpzoekenden.

Minstens even belangrijk als de hier bepleite herziening van de rol van arts en patiënt is een beleid terzake van ge-

gezondheidszorg dat met duidelijke prioriteiten komt. Het is een minstens even moeilijke als delicate taak, alleen al omdat afweegprocessen in deze sector altijd op menselijk lijden betrekking hebben. Momenteel beweegt de discussie hieromtrent zich nog in de marge, bij voorbeeld over euthanasie; ze zal naar het centrum van de gezondheidszorg moeten worden overgebracht.

Niet bij wijze van voorstel maar als illustratie kan dan worden gewezen op de noodzaak boven gesignaleerde processen tenminste af te remmen en zo mogelijk om te keren: de verlegging van extramurale naar intramurale zorg, de verschuiving van therapeutische naar diagnostische inspanning en van algemene naar hoog gespecialiseerde gezondheidszorg.

Dit is allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan. Er zal zeker van geleidelijkheid sprake moeten zijn en snelle successen zijn niet te boeken. Zelfs de meest noodzakelijke gegevens ontbreken nog; vergelijking met Amerikaans onderzoek laat zien hoe ver Nederland nog achterstaat, indien het gaat om wetenschappelijk onderzoek op dit gebied: organisatie en beheersing van de gezondheidszorg.

Een algemene voorwaarde voor succes is de volle medewerking van de medische professie. In de laatste tijd is in ieder geval in Nederland het besef wakker geworden dat men voor ingrijpende beslissingen staat; de bereidheid lijkt toegenomen om aan deze beslissingen een werkzaam aandeel te nemen. De overheid, die in het hele beleidsproces een zeer actieve rol zal moeten spelen, doet er goed aan deze bereidheid niet te frustreren door het opleggen van impopulaire en bovendien weinig effectieve maatregelen.

Eindnoten:

- 1 Brian Abel-Smith, *Value for Money in Health Services: A Comparative Study*, Londen 1976, blz. 122.
- 2 L.M.J. Groot, 'Economie en gezondheidszorg', in R.M. Lapré (red.), *De economie van de welzijnszorg*, Alphen aan den Rijn 1976, blz. 153.
- 3 D.J. Wolfson, 'Ombuigen van overdrachtsuitgaven', in *Economisch Statistische Berichten*, 61e jrg., 27 oktober 1976, blz. 1053.
- 4 S.J.M. Belleman, 'Ontwikkelingen in de vraag naar specialistische hulp', in *Medisch Contact*, 32e jrg., 7 januari 1977, blz. 13.
- 5 Milton Silverman en Philip R. Lee, *Pills, Profits and Politics*, Berkeley en Los Angeles 1974, blz. 304.
- 6 *Structuurnota Gezondheidszorg*, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1974, blz. 5.
- 7 Abel-Smith, *aldaar*, blz. 125.
- 8 Aaron Wildavsky, 'Doing better and feeling worse: The political pathology of health policy', in *Daedalus*, Winter 1977, blz. 105.
- 9 *Wijziging van de wet ziekenhuisvoorzieningen* (Tweede Kamer, zitting 1975-1976); *Regelen ter bevordering van een doelmatig stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg* (Wet Voorzieningen gezondheidszorg) (Tweede Kamer, zitting 1976-1977); *Regelen met betrekking tot de tarieven van organen voor gezondheidszorg* (Tweede Kamer, zitting 1976-1977).
- 10 Zie over een algemene beschouwing: P.C. Damen en W.J.F.I. Nuyens, *De structuur van de Nederlandse gezondheidszorg*, Lochem 1976, blz. 138 e.v.

- 11 Zie bij voorbeeld het artikel 'Het ziekenfondswezen', in *Consumentengids*, XXIV, 1976, blz. 479-485.
- 12 E.W. Roscam Abbing, 'Wet voorzieningen gezondheidszorg: carte blanche voor een goed doel', in *Gezondheidsrecht*, 1977, blz. 64.
- 13 H.J.J. Leenen, 'De opbouw van een gezondheidszorgsysteem', in *Medisch Contact*, 31e jrg., 27 aug. 1976, blz. 1106.
- 14 Verschillende bijdragen in David Mechanic, *The Growth of Bureaucratic Medicine*, New York 1976, o.a. blz. 99 e.v.
- 15 Met name: Eliot Freidson, *Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*, New York 1975.
- 16 Freidson, *aldaar*, blz. 252.
- 17 Renée C. Fox, 'The Medicalization and Demedicalization of American Society', in *Daedalus*, Winter 1977, blz. 10.
- 18 R.M. Lapré, 'Kostenontwikkeling en kostenbeteugeling in de gezondheidszorg', in *Medisch Contact*, 32e jrg., 7 januari 1977, blz. 12 e.v.
- 19 Belleman, *aldaar*, blz. 13.
- 20 P.C.J. van Loon, 'Aan de noodrem: Structurele ombuiging van de Nederlandse gezondheidszorg ...', in *Medisch Contact*, 31e jrg., 19 maart 1976, blz. 351.
- 21 Zie bij voorbeeld de motivering van zodanige projecten in H.J. Dokter, Tom van der Grinten en Gaspard A. de Jong (red.), *Gezondheid en gezondheidscentra*, Amsterdam 1974, blz. 29.
- 22 Ivan Illich, *Limits to Medicine, Medical Nemesis: The Expropriation of Health*, Londen 1976.
- 23 J.C. van Es, 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van de huisarts als gezondheidsbevorderaar', in *Medisch Contact*, 31e jrg., 22 oktober 1976, blz. 1361.
- 24 Van Es, *aldaar*, blz. 1362.

De toekomst van het stelsel

De economische toekomst van de verzorgingsstaat

A. Heertje

Inleiding

Met het analyseren en beschrijven van de welvaartsstaat houden zich uiteenlopende wetenschappen bezig. In het algemeen kan dan ook worden verwacht dat verscheidene begripsbepalingen van de welvaartsstaat worden gegeven. Maar ook binnen het raam van één discipline zal het meestal zo zijn dat meer dan één definitie wordt ontwikkeld. De omschrijvingen die men binnen het kader van de economische wetenschap kan aantreffen kunnen vrijwel alle worden herleid tot de vraag of een objectivistische dan wel een subjectivistische interpretatie van welvaart op de voorgrond wordt gesteld. Overeenkomstig een lange traditie in de economie bestaat de neiging het accent te leggen bij de objectivistische aspecten van de welvaart. Men denkt dan aan een hoog niveau van de produktie per hoofd, een ruime voorziening met duurzame consumptiegoederen en een snelle groei van de produktie en het individuele inkomen. Wordt echter aangeknoopt bij het ruimere, subjectivistische en formele welvaartsbegrip, dan komen andere gezichtspunten naar voren. Dan wordt, welhaast vanzelf, gelet op een hoog niveau van sociale voorzieningen, een gezond milieu en op andere, immateriële facetten van het leven.

In dit hoofdstuk gaan wij uit van het subjectivistische en formele welvaartsbegrip. *De welvaart heeft dan betrekking op het subjectieve niveau van behoeftenbevrediging voorzover deze afhankelijk is van het omgaan met schaarse middelen.* Het economische aspect van de maatschappelijke verschijnselen heeft volgens deze visie betrekking op het beperkt zijn van de middelen ten opzichte van de subjectieve

behoeften en is derhalve niet gerelateerd aan een bepaald doel. Door het begrip welvaart in subjectieve zin op te vatten is het niet langer mogelijk concrete en objectieve normen voor een bepaald niveau van welvaart te ontwikkelen.

Daardoor kan ook aan het begrip welvaartsstaat geen voor alle tijden en plaatsen vaststaande concrete inhoud worden gegeven. Tegenover het nadeel van een zekere vaagheid staat het voordeel dat op elk moment tot het begrip van de welvaartsstaat die facetten gerekend dienen te worden die er op subjectieve gronden, door individuen of groepen, toe geacht worden te behoren. Met het begrip welvaart heeft de omschrijving van de welvaartsstaat een uitdijend karakter al naar gelang in de loop van de tijd nieuwe behoeften tot de welvaart worden gerekend, waarvan de bevrediging een beslag legt op schaarse middelen. Zo komt de wens de natuur in stand houden, in beginsel niet tot uitdrukking in een objectivistische interpretatie van welvaart, terwijl volgens de subjectivistische voorstellingswijze dit oogmerk steeds een rol speelt en wordt geactiveerd op het moment dat blijkens de voorkeuren van de economische subjecten deze wens leeft.

Men zou zelfs de omschrijving van het begrip welvaartsstaat afhankelijk kunnen maken van de vraag of en in welke mate het formele en subjectivistische welvaartsbegrip in de betrokken samenleving wordt geoperationaliseerd. Vastgesteld kan worden dat in een centraal geleide economie aan een dergelijke operationalisering geen behoefte is. Van een verscheidenheid van voorkeuren, die ieder afzonderlijk een zelfstandige invloed uitoefenen op de wijze waarop met de schaarse middelen wordt omgegaan, is geen sprake. Eerst indien de ondernemingswijze produktie wordt beheerst door gedecentraliseerde besluitvorming ontstaat de botsing van de uiteenlopende voorkeuren en waarderingen omtrent het optimale gebruik en verdeling van de goederen, waarvan het subjectieve karakter wordt onderkend, zodat het inzicht is gerijpt dat het geld een uiterst gebrekkige maatstaf voor de welvaart is. Zo beschouwd is de combinatie van zelfstandig optredende ondernemingen en een actief gedrag van de overheid karakteristiek voor de welvaartsstaat. Voorzover het gedrag van de overheid direct of indirect wordt geëffectueerd

via de overheidsuitgaven, rekenen wij de betrokken economische transacties tot de publieke sector. De publieke sector kan derhalve niet zonder meer worden vereenzelvigd met het onderdeel van de economie, waarin collectieve goederen worden voortgebracht, daar zodoende de overdrachtuitgaven ten onrechte buiten beschouwing blijven. De welvaarts-theoretische analyse en beoordeling van overdrachtsuitgaven verschilt van die van de produktie van collectieve goederen. De economische bedrijvigheid die niet verloopt via het overheidsbudget, speelt zich af in de private sector. Publieke en private sector wedijveren om de schaarse middelen met het oog op de maatschappelijke en individuele welvaart.

Een nader gevolg van het hanteren van het ruime welvaartsbegrip is dat men bij individuele economische activiteiten niet alleen let op de private aspecten, maar ook op publieke economische handelingen. Bij de opbouw van dit hoofdstuk is hiermee rekening gehouden door zowel met betrekking tot de individuele consument als met betrekking tot de individuele producent de publieke gezichtspunten van het economisch handelen in het licht te stellen. Eerst na deze micro-economische uitwerking zullen wij de verhouding van publieke en private sector nader in ogenschouw nemen. In het bijzonder zal dan de vraag aan de orde worden gesteld of op de een of andere wijze een optimale verhouding van beide sectoren kan worden vastgesteld. Vervolgens bespreken wij enkele economisch-politieke consequenties op lange en korte termijn van de ontwikkelde gedachtengang.

De individuele consument

Hanteert men het objectivistische welvaartsbegrip, dan ligt het voor de hand de welvaart van de individuele consument te relateren aan zijn individuele inkomen of aan het op grond van dat inkomen voor hem bereikbare consumptieniveau. Langs deze weg wordt de welvaart dan als strikt private aangelegenheid opgevat. Zo spoedig men beseft dat het uiteindelijk om de subjectieve behoeftenbevrediging gaat kan men niet langer bij deze uitsluitend private welvaartseffecten stilstaan. De vaststelling, dat het uiteindelijk gaat om het

nut dat met een bepaald inkomen of met het verwerven van een bepaalde hoeveelheid consumptiegoederen wordt gesticht, leidt tot het inzicht dat de totale behoeftenbevrediging ook nog door andere factoren wordt bepaald. De individuele welvaart van de economische subjecten die in onze samenleving functioneren wordt niet alleen bepaald door hun individuele inkomen, doch is mede afhankelijk van een uitgebreid complex van gemeenschapsvoorzieningen. Afhankelijk van private lotgevallen kan een beroep worden gedaan op de sociale zekerheid. Politie, justitie en defensie bieden op uiteenlopende niveau's collectieve bescherming. Er kan door alle leden van de samenleving een meer of minder uitgebreid beroep op het stelsel van onderwijsvoorzieningen worden gedaan. Ook in de sfeer van de gezondheidszorg kunnen belangrijke publieke gezichtspunten worden onderkend. Daarnaast kan de aandacht worden gevestigd op het verzorgen van een onbekommerde oude dag.

Deze voorbeelden maken voldoende duidelijk dat de individuele welvaart niet allen door de private consumptie wordt bepaald, maar ook in hoge mate afhankelijk is van de publieke consumptie.¹ Men kan ook zeggen dat in onze samenleving de economische subjecten niet alleen een privaat, maar ook een publiek inkomen verwerven. De omstandigheid dat uiteindelijk de leden van de gemeenschap zelf de middelen voor deze publieke voorzieningen opbrengen doet aan deze constatering niet af. In de eerste plaats vloeit uit de herverdeling van inkomens voort dat, uit een oogpunt van de afzonderlijke individuen beschouwd, er geen rechtstreeks verband is tussen het individuele offer dat men brengt en de publieke behoeftenbevrediging die men geniet, maar bovendien is er sprake van publieke produktieprocessen die langs individuele weg in het geheel niet tot stand zouden komen. Een voorbeeld van een dergelijke produktieproces wordt gevormd door het bewerkstelligen van een gezond leefmilieu.

Juist het ontbreken van een rechtstreeks verband tussen de individuele bijdrage aan de publieke inkomsten en de publieke consumptie, verklaart wellicht dat bij grote groepen van de bevolking nog steeds wordt geredeneerd alsof de welvaart een objectivistische en private aangelegenheid is. De

recente loononderhandelingen hebben geïllustreerd dat nog weinig begrip kan worden aangetroffen voor de overweging dat voor het handhaven en uitbreiden van het niveau van publieke consumptie een beperking in de private inkomenssfeer nodig is. Het beroep dat langs de private en publieke weg op de beschikbare middelen wordt gedaan kan nu eenmaal niet de totale produktie overtreffen. Wordt naar dit eenvoudige inzicht niet gehandeld, dan is inflatie in de vorm van een permanente prijsstijging onvermijdelijk en dreigt men op den duur zowel het niveau van de private als dat van de publieke consumptie uit te hollen. De omstandigheid dat tot zover nog op een uiterst gebrekkige wijze wordt beseft dat de individuele welvaartspositie ook van publieke activiteiten afhankelijk is, doet geen afbreuk aan de feitelijke betekenis van die vaststelling. Richt men de blik op de toekomst, dan mag worden verwacht dat met het toenemen van de publieke aspecten van de individuele behoeftenbevrediging ook het begrip voor die ontwikkeling groter wordt, zodat ook de bereidheid, daarvoor in de private sfeer offers te brengen, sterker zal worden.

De individuele producent

Vanouds is het ondernemen als een zuiver private activiteit opgevat. Het particuliere initiatief en de vrije ondernemingswijze produktie zijn ten nauwste met elkaar verbonden. Hoewel ondernemingen uiteraard altijd in een maatschappelijk kader hebben gefunctioneerd, werd toch steeds van een scherpe scheiding tussen de particuliere onderneming en de publieke sector uitgegaan. De verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de onderneming berust volgens die visie bij de leiding ervan en heeft als zodanig een zuiver privaat karakter. De essentiële activiteit van het ondernemen bestaat in het investeren in mensen, produktieprocessen en produkten. Ook deze investeringsactiviteit is vanouds als een zuiver private aangelegenheid beschouwd. Laat ons nagaan in hoeverre dit beeld door feitelijke maatschappelijke ontwikkelingen wordt doorkruist. Allereerst kan dan worden vastgesteld dat het plegen van investeringen door een onder-

neming vrijwel steeds de noodzaak met zich brengt dat ook van overheidswege investeringen worden gedaan. Deze investeringen hebben dan een publiek karakter; het zijn publieke investeringen. Wanneer een onderneming zich vestigt in een gebied met weinig wegen en weinig scholen, dient de overheid voor in dit opzicht complementaire voorzieningen zorg te dragen. Hieruit blijkt al dat ook op het niveau van de onderneming van een verwevenheid van private en publieke gezichtspunten sprake is. Deze omstandigheid kan ook het oordeel omtrent de individuele verantwoordelijkheid van de ondernemingsleiding voor het gebeuren binnen de onderneming niet onberoerd laten.

Nog klemmender komt de verwevenheid van publieke en private overwegingen naar voren, indien men kan laten zien dat ook de private investeringsactiviteit zelf behept is met zowel private als publieke welvaartseffecten. De vraag komt dan zelfs op in hoeverre de onderscheiding tussen private en publieke investeringen nog kan worden gehandhaafd. Belangrijker dan het antwoord op die vraag is het geven van een praktische illustratie waaruit blijkt dat het hier niet om ideologische oordelen, maar om feitelijke maatschappelijke ontwikkelingen gaat.

Bezien we daartoe het vraagstuk van de technische vernieuwing. Indien een aantal alternatieve nieuwe technische methoden beschikbaar is, was de traditionele markt-georiënteerde financiële benadering, dat een keuze werd gedaan op basis van het zo laag mogelijk maken van de kosten. Stelt men zich echter op het ruimere subjectivistische en formele welvaartsbegrip dan kan men een verscheidenheid van effecten onderkennen die met de uiteenlopende technieken verbonden zijn. Zo kan de ene techniek uit een oogpunt van het milieu gunstiger zijn dan de andere techniek. Neemt men het vraagstuk van de energiebesparing in ogenschouw, dan kunnen belangrijke verschillen tussen de technieken optreden. Ook uit een oogpunt van de arbeid zijn de verschillende technieken niet gelijk. Het behoeft nauwelijks betoog dat de ene techniek met meer uitstoting van werknemers gepaard gaat dan de andere. De technieken kunnen ook van elkaar verschillen uit een oogpunt van de vraag naar geschoolde arbeid.

Het verschil in kosten tussen de verschillende technieken is dan ook slechts één van de aspecten die volgens een ruimere beschouwingswijze in het geding zijn.

Van belang is nu het inzicht dat deze effecten van private of publieke aard zijn, terwijl het ook voorkomt, dat het publieke en private karakter van het welvaartseffect samengaan. Bekijkt men een techniek uit het oogpunt van het humaniseren van de arbeid, dan gaat het uitsluitend om private welvaartseffecten. Van belang is dan immers hoe de werksituatie van de betrokken werknemers in de onderneming wordt beïnvloed. Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt, indien het gaat om het milieu-effect van een techniek, voorzover dat uitsluitend interne werking heeft. Denken wij hierbij bij voorbeeld maar aan de geluidshinder die vaak met bepaalde technieken gepaard gaat. Technieken kunnen echter ook externe milieu-invloed hebben. De ene techniek leidt bij voorbeeld tot meer luchtvervuiling dan de andere. In die situatie gaat het niet om het private welvaartseffect, maar dan is een publiek welvaartseffect in het geding. Dan is het immers zo dat een aantal in de omgeving van de onderneming levende mensen in hun welvaartspositie wordt beïnvloed. Er kan ook gemakkelijk een voorbeeld worden gegeven van een situatie waarin private en publieke welvaartseffecten samengaan. Bekijken we daartoe eens het werkgelegenheidseffect van een bepaalde techniek. In de eerste plaats heeft dat betrekking op de individuele werknemers die in een onderneming werkzaam zijn. Mochten ze onverhoopt worden ontslagen, dan worden de nadelen daarvan voor een belangrijk deel op de samenleving afgewenteld. Die samenleving draagt er immers zorg voor, dat men uit de algemene middelen op een behoorlijk inkomen kan rekenen. Dat is dan het publieke effect van het invoeren van een techniek die tot uitstoting van arbeidskrachten leidt.

Uit deze opsomming blijkt dat van een zodanige verstrengeling van publieke en private welvaartseffecten sprake is, dath et op den duur minder juist is om met betrekking tot de besluitvorming te denken in kaders die berusten op een strenge scheiding van de publieke en private sector. Op de een of andere wijze zal de besluitvorming binnen de muren

van de onderneming en met betrekking tot de ondernemingen zodanig moeten worden georganiseerd, dat private en publieke welvaartseffecten tot hun recht komen. Onwaarschijnlijk is het daarbij dat extremen zullen ontstaan. Uitsluitend beslissingen van de overheid zijn in dit opzicht even extreem als beslissingen die bij uitsluiting van anderen worden genomen door de leiding van de onderneming. Zowel de overheid als het bedrijfsleven zullen het leidinggeven moeten gaan opvatten als het organiseren van de besluitvorming naast de traditionele taak van het nemen van beslissingen.

Nog in een ander opzicht leidt de feitelijke karakteristiek van de technische ontwikkeling tot een relativerend oordeel omtrent enkele netelige maatschappelijke vraagstukken. Zo is wel betoogd dat een nieuwe techniek onverkort dient te worden ingevoerd, indien deze uit het oogpunt van kosten beter is dan een oudere techniek, terwijl ook de gedachte wel is geopperd dat het vervangen van apparatuur *coûte que coûte* achterwege moet blijven, indien daarvan een uitstoting van arbeid het gevolg zou zijn. De hiervoor gegeven illustratie maakt duidelijk dat zoveel uiteenlopende welvaartseffecten in het geding zijn, dat het in het algemeen onjuist is dat men bij voorbaat zou kunnen zeggen dat een technische verandering achterwege moet blijven, evenmin als men kan betogen dat elke nieuwe techniek onverkort zo snel mogelijk dient te worden ingevoerd. Er is een afwegingsproces noodzakelijk waarbij uiteenlopende, vaak subjectieve welvaartseffecten worden beschouwd en tegen elkaar worden afgewogen. De uitkomst van een dergelijke afweging staat niet bij voorbaat vast. Er kan dan ook bezwaarlijk worden verwacht dat op centraal niveau zou kunnen worden vastgesteld welke welvaartseffecten bij de keuze van de beste technieken doorslag zouden moeten geven. De overheid kan wel aangeven op welke welvaartseffecten gelet dient te worden. Op het niveau van de onderneming zelf zal echter moeten worden uitgemaakt hoe de keuze moet uitvallen. Ongetwijfeld zullen de feitelijke beslissingen een in tijd en naar plaats steeds wisselend bont patroon vertonen. Beslissingen, die dan de uitkomst zijn van interne besluitvormingsprocessen, waaraan

door alle betrokkenen op voet van gelijkwaardigheid wordt deelgenomen.

Anders verloopt het besluitvormingsproces, indien de private investeringsactiviteit rechtstreeks afhankelijk wordt gemaakt van ideologische overwegingen, zoals bleek toen een Nederlandse onderneming een geavanceerd produkt wilde leveren aan Zuid-Afrika. De betrokken casus kon aan de hand van het formele en subjectieve welvaartsbegrip worden beschreven, daar men er blijkbaar in feite van uit is gegaan dat de behoeftenbevrediging in Nederland meer is gediend met het niet dan wel aanvaarden van de omstreden order. De in dit kader gehanteerde normen zijn echter veeleer van algemeen-politieke dan van economisch-politieke aard. Het beschrijven van de feitelijke positie waarin zowel de consument als de producent zich in onze samenleving bevindt leert dat men publieke en private aspecten nog steeds kan onderscheiden, maar dat het steeds moeilijker wordt deze in de werkelijkheid uit elkaar te houden. De onderlinge verstrengeling neemt zozeer toe, dat het denken in twee gescheiden compartimenten met afzonderlijke verantwoordelijkheden op den duur dient te worden opgegeven. In plaats van het toespitsen van een tegenstelling tussen private en publieke sector, ligt het veel meer voor de hand te gaan werken aan het organiseren van het samenspel tussen beide sectoren met het oog op de algemene en individuele welvaart. Wij zien de beide sectoren dan ook veeleer als elkaar aanvullend dan als concurrerend. Niettemin is er aanleiding de vraag naar hun onderlinge verhouding aan de orde te stellen.

Publieke en private sector

De vraag zou kunnen worden gesteld of op de een of andere wijze sprake is van een optimale verhouding tussen publieke en private sector. In deze zin is de vraagstelling enigszins verwant aan die van Tinbergen naar een optimale economische orde. Hij heeft in dit verband de zogenaamde convergentietheorie ontwikkeld, volgens welke volledig centraal geleide economieën die gebaseerd zijn op de vrije ondernemingswijze produktie de neiging hebben naar elkaar toe

te groeien. Er zou een soort optimaal mengsel van centralisme en gedecentraliseerde besluitvorming ontstaan. Wij menen dat de gedachte dat uit de economische wetenschap als zodanig criteria kunnen worden afgeleid omtrent de optimale economische orde dient te worden afgewezen. Er zijn bij wijze van spreken evenvele optimale economische orden als er hoofden zijn. Bij de vaststelling wat onder optimaal dient te worden verstaan, spelen nu eenmaal niet aan de economie of aan enige andere wetenschap te ontlelen waarderingsoordelen van politieke en levensbeschouwelijke aard een rol. Dit algemene gezichtsstandpunt is ongetwijfeld ook van toepassing op de vraag naar de optimale verhouding tussen de private en publieke sector. Zuiver theoretisch beschouwd speelt daarnaast nog een rol de in het voorafgaande aangeduide verstrengeling tussen beide sectoren. De sectoren beïnvloeden elkaar over en weer, hebben elkaar nodig, zodat zelfs wanneer men een niet aan de economie te ontlelen interpretatie geeft van wat onder de beste verhouding moet worden verstaan, de feitelijke vaststelling van die verhouding nog een uiterst hachelijke zaak is.

Men kan echter een iets pragmatischer weg inslaan om de spanningen tussen de publieke en private sector op het spoor te komen. Het algemene gevoel is immers toch wel *dat in de afgelopen jaren de publieke sector te sterk is uitgedijd ten opzichte van de particuliere sector*. De vraag komt op welke aanwijzingen hiervoor zijn. Wij zouden er dan drie kunnen noemen.

In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat het zogenaamde officieuze circuit in ons land snel in betekenis toeneemt. Onder het officieuze circuit verstaan wij de samenvatting van alle economische transacties in ons land die niet officieel worden geregistreerd. Men kan dan denken aan verborgen werkloosheid en werkgelegenheid, aan het ontvangen van inkomen, en aan betaling in natura. In feite komen deze transacties er steeds op neer dat men individueel niet aanvaardt wat collectief is afgesproken. Via de normale parlementaire procedures spreken wij een bepaald niveau van belastingen en sociale voorziening en af, maar individueel blijkt dat men zich daar niet aan wenst te houden. Er is dan

sprake van een spanning tussen individuele en collectieve behoeftenbevrediging, omdat men in feite de offers niet wenst op te brengen die voor het niveau van collectieve voorzieningen noodzakelijk zijn. Een toeneming van het officiële circuit vormt dan ook een signaal voor het doorschieten van de publieke sector, zodat een correctie niet kan uitblijven.

Een tweede signaal wordt gevormd door de omvang en duur van wat in ons land wel de ‘monetaire financiering’ wordt genoemd. Deze financieringswijze van het begrotingstekort komt er op neer dat een beroep wordt gedaan op liquiditeiten die door niemand waren verdiend. Blijkbaar is het niveau van publieke uitgaven zo hoog, dat het niet meer kan worden gedekt uit belastingen en leningen, zodat de stroom van verdiende liquiditeiten tekortschiet om het niveau van publieke uitgaven te handhaven. Wanneer op grote schaal monetair wordt gefinancierd en wanneer deze financiering zich over een aantal jaren uitstrekt, dan moet opnieuw worden vastgesteld dat de publieke sector te sterk is uitgebreid, daar blijkbaar de particuliere sector te weinig middelen oplevert om het uitgavenniveau in de publieke sector te rechtvaardigen.

Een derde, min of meer traditionele aanduiding dat er iets schort aan de verhouding van publieke en private sector wordt gevonden in de positie van de gulden op de internationale valutamarkt. Daarbij dient dan wel te worden bedacht dat de gulden ook in waarde kan dalen door allerlei omstandigheden die niets te maken hebben met een te sterke uitbreiding van de publieke sector. Zo is denkbaar dat de inkomensontwikkeling in de particuliere sector tot zo hoge prijzen van de exportgoederen leidt, dat belangrijke betalingsbalanstekorten ontstaan. Daardoor kunnen internationaal kapitaalbewegingen worden uitgelokt, die de positie van de gulden nog verder verzwakken. In ons land treedt bovendien een versluiering op door de aanwezigheid van het aardgas. De overschotten op de betalingsbalans zijn niet gebaseerd op een gezond exporterend bedrijfsleven, maar op toevallige aanwezigheid van het aardgas. Houdt men met deze factoren rekening, dan kan het verder verzwakken van de positie van de gulden mede in verband worden gebracht met de

verstoring van het evenwicht tussen private en publieke sector.

Beschouwt men nu de huidige economische situatie uit een oogpunt van de drie genoemde signalen, dan kan worden vastgesteld dat de beide eerste signalen zonder meer op rood staan. Het derde signaal staat by wijze van spreken op oranje.

Afhankelijk van de mate waarin de nu aangekondigde beleidswijzigingen werkelijk effect sorteren zal de positie van de gulden sterker worden. Persoonlijk zijn wij geneigd de verwachting uit te spreken dat de waarde van de gulden in de komende jaren eerder zal dalen ten opzichte van de andere internationale valuta dan zal stijgen. De door het kabinet Den Uyl aangekondigde beleidswijzigingen kwamen erg laat en zijn zelfs nu nog niet voldoende concreet om op korte termijn effect te sorteren.

Hoezeer men ook waardering kan hebben voor de correcties die op de aanvankelijke koers worden aangebracht, de omvang van het begrotingstekort blijft ernstige zorgen baren, zodat in ons land een sterkere prijsstijging dan in andere landen in het verschiep ligt. In ieder geval komt nu de vraag op welke economische politiek in de komende jaren kan worden verwacht.

Economische politiek

Met betrekking tot de te verwachten economische politiek zouden wij een onderscheid willen maken tussen het beleid op korte en het beleid op langere termijn. Gaat men er van uit dat in voldoende brede kring wordt ingezien dat omvang en samenstelling van de publieke sector niet meer helemaal zijn afgestemd op wat de particuliere sector kan dragen, dan moet worden verwacht dat het beleid op korte termijn er op zal zijn gericht het evenwicht te herstellen. Bij het uitvoeren van dit beleid heeft men betrekkelijk weinig speelruimte. Het gaat erom over de hele linie een matiging door te voeren. Deze matiging heeft zowel betrekking op ontwikkelingen in de publieke sector als op die in de particuliere sector. De publieke uitgaven dienen weer enigszins in de pas te komen met de financieringsbronnen die uit verdiende liquiditeiten worden gevoed, en de inkornensgroei dient verband te houden

met de groei van de produktiviteit. Het kabinet is in een moeizaam gevecht terecht gekomen teneinde deze matiging door te voeren. Zowel wegens het hoge niveau van de prijsstijging als vanwege de neiging het begrotingstekort nog steeds in te sterke mate op te voeren, moet worden gevreesd dat het kabinet er niet in voldoende mate in zal slagen inflatie en werldoosheid terug te dringen. Dat kan er dan toe leiden dat ook het derde signaal op rood komt te staan. Nu dient echter ook nog de door minister Lubbers gepubliceerde *Structuurnota* met betrekking tot onze economie in de beschouwing te worden betrokken. Het door minister Lubbers uitgestippelde beleid berust immers op een overlegmodel tussen overheid en bedrijfsleven. Hij gaat in sterke mate uit van gedecentraliseerde besluitvorming en wil ook met betrekking tot de investeringsactiviteit voldoende speelruimte aan de ondernemingen laten, zij het dat de overheid corrigerend moet kunnen optreden.

Niet is uitgesloten dat na verloop van tijd de door Lubbers uitgezette lijn ook in het bedrijfsleven zoveel vertrouwen ontmoet, dat een belangrijk herstel van de private investeringsactiviteit kan worden geconstateerd. Als dat gebeurt, kan langs die weg een sneller evenwichtsherstel plaatsvinden dan anders het geval is. Wat er per saldo gaat gebeuren hangt in hoge mate af van de homogeniteit van het kabinetsbeleid en de mate waarin dit eventueel wordt doorkruist door radicale opstellingen. Wij willen er per saldo van uitgaan dat de harde economische werkelijkheid, zij het met horten en stoten, er toe noopt de tering daadwerkelijk naar de nering te zetten, zowel in de private als in de publieke sfeer. *Men moet er van uitgaan dat dit evenwichtsherstel op korte termijn nog wel drie à vier jaren in beslag zal nemen.*

Dan kan vervolgens de vraag aan de orde komen wat op langere termijn met betrekking tot de economische politiek kan worden verwacht. Ons uitgangspunt is dan dat het publieke element in de besluitvorming onder invloed van de maatschappelijke en technische ontwikkeling alleen maar zal toenemen. Dat betekent dat de behoefte aan een werkelijk reële uitbreiding van de collectieve sector groter zal worden. Aangenomen mag echter worden dat nu begrepen wordt dat

het uitbreiden van die collectieve sector op een evenwichtige wijze verbonden moet worden met de mogelijkheden van de particuliere sector. In concreto betekent dit dat het geen zin heeft tegen het maken van winst als zodanig stelling te nemen, maar dat de maatschappelijke discussie dient te worden georganiseerd omtrent het bestemmen van de winst. Op korte termijn gaat het vooral om het weer doen bloeien van de winstboom. Maar op langere termijn is ook de vraag actueel welke leuke dingen voor de mensen met die winst gedaan kunnen worden. Op langere termijn kan ook aan het sturen van de technische ontwikkeling nieuwe inhoud worden gegeven. Als op het niveau van de ondernemingen weer voldoende winst wordt gemaakt, is het kiezen van een nieuwe techniek een zinvolle bezigheid. Als de ondernemingen weer wat gezonder worden, kan van die ondernemingen ook worden verwacht dat zij mede bijdragen tot de maatschappelijke welvaart door het verrichten van handelingen die volgens een private economische calculatie onrendabel zijn, maar in ruimer maatschappelijk verband een positief resultaat afwerpen.

Met het operationaliseren van het formele en subjectieve welvaartsbegrip kan dan werkelijk een begin worden gemaakt. Dit betekent dat het kader dat door de traditionele doeleinden van economische politiek wordt gevormd te eng zal blijken te zijn. Het concretiseren van de doelstellingen van het beleid brengt reeds de verscheidenheid van subjectieve voorkeuren en waarderingen tot uitdrukking, maar door het subjectieve en formele welvaartsbegrip zelf als uitgangspunt en in positieve zin als einddoel te kiezen, wordt het speelterrein van de economische politiek zelf vergroot. Goede voorbeelden van die uitbreiding worden gevormd door de zorg voor een gezond leefmilieu en door het bevorderen van een evenwichtige technische ontwikkeling.

Economen die nog wat vastzitten aan een zuiver materiële interpretatie van de welvaart, zullen zich moeten omschakelen. Zij doen er reeds nu goed aan zich niet om de tuin te laten leiden door het feit dat op korte termijn weer erg op de dubbeltjes wordt gelet, want op lange termijn zal blijken dat de omgang met schaarse middelen afhankelijk is van subjectieve voorkeuren en waarderingen. Terwijl de vakbeweging

nu op korte termijn het accent legt bij een loonstijging die in de pas blijft met de prijsstijging, mag op langere termijn ook van die zijde worden verwacht dat men de consequenties trekt uit de omstandigheid dat de individuele welvaart van de mensen ook wordt bepaald door wat men in de publieke sfeer ontvangt. Met dat inzicht gaat dan ongetwijfeld een afremming van de private inkomensstijging gepaard. Terwijl op korte termijn het inkomens- en prijsbeleid nog steeds een incidenteel karakter heeft, kan de verwachting worden uitgesproken dat op lange termijn vorm zal worden gegeven aan een permanente inkomens- en prijspolitiek. De welvaartsstaat kan er niet aan ontkomen in het kader van een evenwichtige ontwikkeling van private en publieke sector de inkomens- en de prijsvorming op lange termijn te begeleiden. De mening van A. Pais², dat een dergelijk oordeel op een illusie berust, delen wij niet.

Perspectief

In het bovenstaande zijn al enkele aanduidingen gegeven van het beeld dat wij van de ontwikkeling van de welvaartsstaat hebben. Terwijl velen er van uitgaan dat de ondernemingsgewijze produktie langzaam maar zeker van het toneel zal verdwijnen en zal worden vervangen door een sterk centraal geleid produktiesysteem, gaat onze verwachting in een andere richting. Wij menen dat eerder een herstel van de ondernemingsgewijze produktie kan worden verwacht. Dit perspectief is niet gebaseerd op ideologische gronden. Wanneer wij nagaan welke maatschappelijke problemen om een oplossing vragen, dan kunnen wij alleen maar tot de conclusie komen dat voor die oplossing de ondernemingsgewijze produktie het meest geschikt is. Zelfs indien men erkent dat een belangrijk deel van de milieuvervuiling op rekening van de ondernemer komt, dan geldt toch dat zij het zijn die ook weer voor de correcties moeten zorgdragen. Het gaat immers om het ontwikkelen van nieuwe technische kennis, gericht op het schoonhouden van het milieu. Het is niet in te zien dat dergelijke activiteiten door de overheid kunnen worden verricht. Ook het oplossen van het energieprobleem komt

neer op het ontwikkelen van nieuwe technische mogelijkheden. Daartoe dient een beroep te worden gedaan op de creativiteit en inventiviteit die in de ondernemingen aanwezig is. Het gaat dan om het anders richten, maar niet het doden van het particuliere initiatief.

Ook het oplossen van het werkloosheidsprobleem vereist de hulp van de ondernemingen. Gelukkig is men in dit land nu wel afgestapt van de gedachte dat langs uitsluitend keynesiaanse weg de werkloosheid kan worden aangepakt. Weliswaar beseft men nog niet allerwegen dat het structurele karakter van de werkloosheid niet alleen wordt bepaald door het investeren in de diepte, maar toch is al meer aandacht voor de ontwikkelingen aan de aanbodzijde van het economisch proces ontstaan. De *Structuurnota* van minister Lubbers hamert dan ook niet voor niets op het aambeeld van de particuliere investeringsactiviteit en het bevorderen van creativiteit en inventiviteit. Het herstel van de ondernemingsgewijze produktie is dan ook niet het gevolg van ideologische opinies, maar vloeit voort uit de aard van de op te lossen problemen.

Het herstel van de ondernemingsgewijze produktie houdt niet in dat van een *vrije* ondernemingsgewijze produktie sprake zal zijn. Die tijd is definitief voorbij. Wij hebben voldoende geïllustreerd dat publieke gezichtspunten zozeer naast private aspecten liggen dat een ondernemingsactiviteit die uitsluitend door private overwegingen wordt beheerst, haaks op de feitelijke maatschappelijke en technische ontwikkelingen zou staan. Het gaat er dan ook om dat werkgevers, werknemers en overheid samen vaststellen wat de beste variant van de vermaatschappelijkte ondernemingsgewijze produktie is. Zo beschouwd is het van het grootste belang dat ook de ondernemingen zich zo snel mogelijk op deze veranderde positie instellen. Vaak kan men in die kring nog het geluid horen dat men terug zou moeten naar een situatie zoals in de vorige eeuw, waarbij in welhaast militaire besluitvormingsstructuren wordt gedacht. Ook de werkgevers dienen zich geen zand in de ogen te laten strooien, doordat men in het kader van de economische politiek op korte termijn tot een welhaast klassiek-liberaal conservatief beleid is

genoopt. Wanneer de werkgevers zich het geschetste perspectief op langere termijn voor ogen stellen, dan zullen zij beseffen dat zij het interne besluitvormingsproces zo moeten organiseren dat allerlei aspecten worden geëvalueerd die zij tot voor kort als irrationeel opvatten en dat zij de uiteindelijke beslissingen mede uit een oogpunt van het maatschappelijke effect dienen te beoordelen. De speelterreinen van overheid en bedrijfsleven zijn niet langer gescheiden, doch vertonen raakvlakken en soms is zelfs van duidelijke vervloeiing sprake.

Tot zover is de optimistische visie omtrent de toekomst van de welvaartsstaat gebaseerd op het vertrouwen dat de inflatie op den duur kan worden beteugeld en op een kapitalistische produktiewijze. Die kapitalistische produktiewijze roept spanningen op, daar het bevorderen van efficiency, creativiteit en inventiviteit inkomensverschillen met zich brengt en ook veronderstelt. Als de huidige moeilijkheden zijn overwonnen kan opnieuw een sterke aandrang worden verwacht om de inkomensverdeling rechtvaardiger te maken. Wordt aan dit verlangen te snel en te rigoreus voldaan, dan dreigen opnieuw stagnatie en omvangrijke werkloosheid.

Dit spanningsveld tussen verdeling en produktie is een bijzonder geval van de door A.M. Okun³ gesignaleerde *algemene spanning tussen gelijkheid en efficiency*. Hiermede doelt Okun op de politieke gelijkheid van de burgers enerzijds en hun economische ongelijkheid anderzijds. De burgers verwerven allen dezelfde politieke rechten, maar aan de produktie ontleen zij een uiteenlopende financiële uitkomst. Daarvoor kan de een in feite meer van rechten genieten dan de ander. Wordt de gelijkheid verabsoluteerd dan wordt de efficiency opgeofferd, zodat voor allen grote nadelen ontstaan. Wordt de efficiency verabsoluteerd, dan ontstaat een uiterst onrechtvaardige en in vele opzichten inhumane samenleving. Okun bepleit het zoeken naar een compromis door de gedecentraliseerde ondernemingswijze produktie te handhaven en de resultaten beter te verdelen, zodat de principiële politieke gelijkheid ook een werkelijk politieke gelijkwaardigheid behelst.

Het spanningsveld tussen verdeling en produktie hebben

wij in de achter ons liggende periode aan den lijve ondervonden. Een klein beetje meer rechtvaardigheid op het gebied van de verdeling heeft al ernstige nadelen op het gebied van de produktie met zich gebracht. Op korte termijn is dan ook rust en behoedzaamheid geboden. Op lange termijn zal een evenwicht gevonden dienen te worden tussen de voordelen uit een oogpunt van efficiency van de ondernemingsgewijze kapitalistische produktie en de voordelen uit een oogpunt van rechtvaardigheid van een socialistische verdeling. Tegen die achtergrond kan de vraag worden opgeworpen of de nadruk niet veeleer op de doelmatigheid dan de rechtvaardigheid van de verdeling moet worden gelegd.

Herhaaldelijk blijkt dat onnodig hoge inkomens worden uitgekeerd, daar de genieters ook bij een lager inkomen dezelfde of wellicht zelfs een hogere arbeidsprestatie zouden hebben geleverd. Na de Toxopeus-ronde van 1963 zijn de salarissen van hoogleraren en andere leden van het wetenschappelijk corps veel te sterk gestegen. Zowel in niveau als in jaarlijkse stijging van het inkomen is een automatisme geslopen, waardoor grote bedragen worden uitgekeerd die geen enkele functie meer vervullen. Alleen de ontvangers worden onnodig verrijkt. In sommige gevallen is het effect negatief, daar mensen naar de wetenschappelijke wereld worden gelokt, die feitelijk aanleg en belangstelling voor wetenschappelijk werk missen.

Omgekeerd treft men ook de situatie aan dat sommige soorten arbeid zo slecht worden beloond, dat de bereidheid ontbreekt deze arbeid te verrichten. Een voorbeeld wordt gevormd door de schoonmaakdeskundigen die het huisvuil ophalen. Uit een oogpunt van het beste of optimale gebruik van arbeid is het doelmatig bedragen over te hevelen van het wetenschappelijk corps naar de schoonmaakdeskundigen. Een dergelijke doelmatiger inkomensverdeling zal door de meeste mensen ook rechtvaardiger worden gevonden. Uiteraard is het heel goed denkbaar dat men wijzigingen in de inkomensverdeling wil aanbrengen, die niet doelmatig zijn, maar wel rechtvaardig worden geacht. In dat geval dient echter het offer dat ten behoeve van een grotere rechtvaardigheid wordt gebracht, beter te worden onderkend dan tot nu

toe gebruikelijk is. In het bijzonder moet worden gelet op de invloed die van ingrijpende veranderingen uitgaat op de werkgelegenheid.

Een bijzonder aspect van het verdelingsvraagstuk heeft betrekking op het bestemmen van de winst. Wanneer de winsten weer enig herstel gaan vertonen, mag worden verwacht dat deze in sterkere mate dan voorheen mede zullen worden gebruikt met het oog op het verwezenlijken van immateriële wensen, zoals een grotere arbeidsvreugde en een schoner milieu. De VAD is in zoverre enigszins op het verleden georiënteerd, dat het wetsontwerp uitsluitend het verdelen van financiële resultaten beoogt. Van veel groter belang is de vraag op welke wijze winst kan worden omgezet in subjectieve behoeftenbevrediging, die wordt ontleend aan het gebruik van technieken met positieve welvaartseffecten.

De behoefte aan een beleid met betrekking tot de technische ontwikkeling is de laatste jaren sterk toegenomen. De invloed van het voortschrijden van de techniek op ons leefmilieu, op het uitgeput raken van energiebronnen, op de arbeidsmarktsituatie en op de concentratie van macht van de aanbodzijde van het economisch proces, hebben deze behoefte versterkt. Deze beïnvloeding van aard en tempo van de technische ontwikkeling kan bestaan in remmende en stimulerende activiteiten.

In beginsel kan zowel het ontwikkelen als het toepassen van nieuwe technische kennis aangrijpingspunt voor een beleid vormen, daar in beide gevallen ook het gebruik van schaarse middelen in het geding is.⁴ Verscheidene factoren beperken evenwel de mogelijkheden van een actief beleid van de zijde van de overheid. In de eerste plaats is het sturen, beheersen of beïnvloeden van creatieve en inventieve processen altijd een hachelijke zaak. In de tweede plaats ontbreken vast omliggende criteria voor het beleid met betrekking tot de technische ontwikkeling. In de derde plaats is men vrijwel steeds aangewezen op een specifiek beleid, dat zowel volgtijdelijk als gelijktijdelijk sterk wisselt. Deze beperkingen houden in dat een dergelijk beleid moeilijk, maar niet onmogelijk is. Wij menen dat in de komende jaren aan het vorm geven van dit beleid krachtig moet worden gewerkt en be-

treuren daarom dat in de recente kabinetsformatie een Ministerie voor Technologie weer van het toneel is verdwenen. De invloed van de technische ontwikkeling op de arbeidsmarkt, de macht op de markt en op de kwantitatieve en kwalitatieve groei is zo groot, dat in het kader van de economische politiek aan dit aspect afzonderlijk aandacht dient te worden gegeven.

Het beïnvloeden van aard en tempo van het voortschrijden van de techniek kan betrekking hebben op het ontwikkelen en het toepassen van technische kennis en technische mogelijkheden en op het verspreiden van inzichten en toepassingen. Heeft een nieuwe technische methode eenmaal op grote schaal toepassing gevonden, dan is het keren van het proces moeilijker dan wanneer men nog aan het begin van de keten staat. Daar staat tegenover dat het treffen van beleidsmaatregelen in de beginfase met veel meer onzekerheid is behept omtrent het gerechtvaardigd en effectief zijn van het ingrijpen.

In de Nederlandse verhoudingen lijkt de komende jaren vooral een stimuleringsbeleid geboden. Het bevorderen van bepaalde aspecten van de technische ontwikkeling kan een rol spelen bij het verbeteren van de positie van onze betalingsbalans. Daar de effectiviteit van de klassieke instrumenten van economische politiek ter bestrijding van de huidige stagnatie twijfelachtig is, komt het bevorderen van de technische ontwikkeling als een alternatief naar voren. Ondernemingen die willen overleven zijn genoodzaakt te zoeken naar nieuwe technieken en nieuwe produkten, met behulp waarvan een nieuwe en blijvende marktpositie kan worden opgebouwd. Het vinden en ontwikkelen van deze nieuwe technieken vereist een krachtig research- en ontwikkelingsbeleid waartoe door de overheid een bijdrage kan worden geleverd. De overheid kan zich veroorloven risico's te dragen, die de private onderneming niet kan lopen. De overheid zal er daarbij op moeten letten dat vooral marktgerichte technieken worden ontwikkeld. Speciale aandacht verdienen technieken en productieprocessen die bestendig zijn tegen internationale concurrentie. De achterstand die wij nu hebben op het gebied van geavanceerde technieken dient in een bescheiden voor-

sprong te worden omgezet. In dit verband dient te worden beseft dat de kwaliteit van de universiteiten de laatste jaren erg is achteruit gegaan. Een heroriëntatie in de richting van de bèta-wetenschappen lijkt zeer gewenst. Juist voor kleinere, wendbare ondernemingen zijn er tal van nieuwe mogelijkheden, maar deze worden slechts benut indien de voorwaarden voor creatieve activiteiten gunstig zijn. De overheid heeft in dit opzicht een zware verantwoordelijkheid. Bij instellingen zoals de NEHEM en TNO zal men de dynamische krachten moeten versterken, zodat bij de innovatie direct rekening wordt gehouden met commerciële gezichtspunten. Het terugdringen van de werkloosheid vergt onder andere het veroveren van nieuwe markten en het toepassen van de beschikbare technische kennis. In het huidige tijdsgewricht kan de snelheid er niet aan ontkomen vooral een stimulerende rol te spelen.

Het economische perspectief van de verzorgingsstaat hangt vooral af van de mate waarin wij erin slagen evenwicht te bewerkstelligen tussen wensen en mogelijkheden, uitgaven en inkomsten en vooral tussen materiële en immateriële eisen. Echte economie⁵ omvat niet alleen handelingen die in geld kunnen worden uitgedrukt, maar slaat op alle activiteiten die tot de behoeften bevrediging bijdragen. Aan onze inventiviteit op het gebied van de organisatie van de besluitvorming omtrent het gebruik van de schaarse middelen met het oog op materiële en immateriële wensen worden hoge eisen gesteld. Dat sinds de zondeval in het paradijs en tot het einde der tijden de mogelijkheden beperkt zijn is enerzijds een complicerende factor en brengt anderzijds de oplossing dichterbij. Door de schaarste ontstaan in eerste aanleg conflicten, maar zijn de mensen uiteindelijk op elkaar aangewezen. Niet alleen de economische toekomst van de verzorgingsstaat hangt daarom vooral af van de mate waarin wij erin slagen door het veranderen van besluitvormingsprocedures samenwerking te organiseren.

Noten

Deze bijdrage is geschreven tijdens een verblijf in het *Netherlands*

Institute for Advanced Studies in the Humanities and Social Sciences (NIAS) te Wassenaar.

Eindnoten:

- 1 In deze geest ook W.A. Robson, *Welfare and Welfare Society*, Londen 1976, blz. 176.
- 2 A. Pais, 'Liever geen illusies', in *ESB*, 1976, blz. 503-504.
- 3 A.M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, Washington 1974.
- 4 Vergelijk A. Heertje, *Economie en technische ontwikkeling*, Leiden 1973, of *Economics and Technical Change*, Londen 1977.
- 5 Zie ook A. Heertje, *Echte economie*, Amsterdam 1977.

De politieke toekomst van de verzorgingsstaat

H. Daudt

De staat en de verzorging van zijn burgers

Wanneer er sprake is van een verzorgingsstaat, dan heeft men in ieder geval een nationale samenleving op het oog waarin door ingrijpen van de overheid veel aandacht wordt besteed aan sociale voorzieningen, aan onderwijs, aan huisvesting, aan gezondheidszorg, aan bejaardenzorg, aan werklozensteun, en waarin de overheid bovendien op allerlei terreinen van het economisch leven regelend optreedt. Het doel van al deze overheidsactiviteiten in de verzorgingsstaat is om individuen en groepen in de maatschappij meer kansen te geven en hun onzekerheden in het maatschappelijk leven te verminderen; daardoor kan de politieke en economische ongelijkheid afnemen en in beginsel voor iedereen de mogelijkheid worden geopend op een menswaardig bestaan door uitbanning van al te grote sociale en economische wisselvalligheden.

Maar niet iedere nationale samenleving die deze doeleinden nastreeft of zegt na te streven, wordt als een verzorgingsstaat beschouwd. Oosteuropese staten of China bij voorbeeld worden aangeduid als socialistische of communistische dan wel als totalitaire staten, maar vriend noch vijand heeft de neiging deze stelsels als verzorgingsstaten te typeren. De term doet vooral opgeld wanneer de hierboven vermelde doeleinden worden nagestreefd in parlementaire of presidentiële democratische stelsels waarin via vrije, algemene verkiezingen afgevaardigden van twee of meer partijen de vertegenwoordigende lichamen bemannen en waarin regeringen direct of indirect als resultaat van dergelijke verkiezingen worden gevormd. Dergelijke op vrije verkiezingen gebaseerde de-

mocratische stelsels doen zich tot dusverre alleen voor in landen waarin de economie voornamelijk berust op ondernemingsgewijze produktie. Men zou de verzorgingsstaat kunnen omschrijven als die fase van de parlementaire of presidentiële democratie, waarin de grote massa van de burgers als resultaat van het algemeen kiesrecht door middel van overheidsingrijpen zijn aandeel opeist van de voordelen die in de negentiende eeuw ten goede kwamen aan de betrekkelijk kleine groepen burgers die het destijds voor het zeggen hadden.

Wie spreekt over een verzorgingsstaat denkt in de eerste plaats aan Groot-Brittannië, de Scandinavische landen en Nederland na de tweede wereldoorlog, aan landen waarin sociaal-democratische partijen een belangrijke rol in de politiek spelen, maar daarnaast ook aan andere westerse, op vrije verkiezingen gebaseerde stelsels, inclusief de Verenigde Staten waarin zeker sinds de jaren zestig grote overheidsprogramma's ten behoeve van achtergebleven groepen op gang zijn gekomen.

Wat zijn nu de politieke consequenties van dit overheidsingrijpen op zoveel terreinen. Al een generatie terug is onder andere door Hayek en Von Mises voorspeld, dat een derge-lijke ontwikkeling tot de ondergang van de ondernemingsgewijze produktie zou voeren, omdat ieder overheidsingrijpen in het economisch leven tot verdere ingrepen zou leiden, aangezien globale planning onmogelijk zou zijn. Met dit verdwijnen van de ondernemingsgewijze produktie zou naar hun mening het einde van de vrije democratische samenleving gepaard gaan en de weg naar een nieuwe slavernij worden ingeslagen. Schumpeter deelde de mening dat in dit proces van toenemend overheidsingrijpen het kapitalisme als stelsel met particulier bezit van de produktiemiddelen zou verdwijnen, maar naar zijn oordeel zou een socialistische economische organisatie, waarin het particulier bezit van de produktiemiddelen zou zijn afgeschaft, wel verenigbaar zijn met democratische besluitvormingsmethoden. Maar hij voegt hier aan toe dat dit alleen mogelijk is, wanneer de democratische besluitvorming slechts betrekking heeft op de hoofdlijnen van

het beleid en men zich in de politieke sfeer niet al te gedetailleerd met de economie gaat bezighouden.

Dertig tot veertig jaar na deze beschouwing is gebleken, dat toenemend overheidsingrijpen op allerlei terreinen in een aantal landen gedurende deze periode althans noch tot de ondergang van de ondernemingsgewijze produktie heeft geleid, noch tot het verdwijnen van op vrije verkiezingen gebaseerde democratische stelsels. Maar nog steeds wordt de vraag gesteld waartoe de verzorgingsstaat leidt en met wat voor politieke problemen speciaal een verzorgingsstaat heeft te kampen.

Interessant zijn in dit verband de beschouwingen die twee linkse Amerikaanse auteurs, Michael Walzer en Michael Harrington, de afgelopen jaren hierover hebben gepubliceerd in *Dissent*, 'a journal devoted to radical ideas and the values of socialism and democracy'.¹ In een artikel uit 1968 noemt Walzer vier verschijnselen waartoe de verzorgingsstaat leidt. In de eerste plaats heeft de verzorgingsstaat tot gevolg dat allerlei mystiek die om de staat hangt, verdwijnt. Voor de eerste maal in de geschiedenis, aldus Walzer, beseffen grote groepen mensen dat de staat iets voor hen behoort te doen. Dat leidt naar zijn mening tot een zakelijke, rationele benadering van wat de functies behoren te zijn van politieke organisaties. En daarin is steeds minder plaats voor pompeus ritueel of mystiek met betrekking tot de staat. In de tweede plaats geeft dit de staat, aldus Walzer, 'a new and thoroughly rational legitimacy'. Men heeft werkelijk iets van de staat te verwachten en men klopt niet tevergeefs aan met zijn noden. Daardoor ontstaat er een legitimering van de staat 'such as no previous political system has ever achieved'.

Er staan naar zijn mening enkele ongunstige elementen tegenover. Zo heeft deze ontwikkeling een schaalvergroting van de politieke organisatie tot gevolg omdat de overheid zich op meer terreinen met meer mensen gaat bemoeien en dit zal er ten slotte toe leiden dat de staat van een politieke orde tot een administratief orgaan wordt.

'This was always the goal of liberalism and it is the key reason for the liberal insistence upon the transparent material pur-

poses of the state. Beyond welfare the liberal state cannot go: the world of the mind, philosophy, art, literature and religion; the world of emotions, friendship, sex and love - all these have been set outside its limits.²

En vervolgens:

‘And it has been the assumption of liberal theorists ever since Hobbes and Locke that once security and welfare were assured, once the utilitarian purposes of politics were achieved, men would turn away from public to private life, to business and family, or to religion and self-cultivation. Indeed, it was this turning away - which might be called legitimate apathy since it rests on the satisfaction of *all recognized needs and desires* (curs. H.D.) - that would assure the stability of the liberal achievement. Conflict would disappear; the state would become a neutral agency for the administration of security and welfare. This was a liberal even before it was a Marxian vision, as Marx himself suggested when he wrote that political emancipation, as practised by the liberals, “was at the same time the emancipation of civil society from politics”.³

(Er zij op gewezen, dat in de gecursiveerde passage wordt verondersteld dat er een situatie kan ontstaan waarin aan alle ‘needs and desires’ is voldaan. Uit het vervolg zal blijken dat hiermee een van de problemen van de verzorgingsstaat - te hoge verwachtingen van de burgers - wordt veronachtzaamd.)

Deze ontwikkeling, aldus Walzer, zal echter ook leiden tot een enorme groei van macht van de staat en tot een tirannie van het bestuur.

‘The increasing size of the state, the growing power of administration, the decline of political life: all these turn politics from a concrete activity into what Marx once called the fantasy of every day life. The state becomes an arena in which men do not act but watch the action, and, like other audiences, are acted upon.’⁴

Als enige mogelijke tegenwicht ziet hij de democratisering van allerlei denkbare ‘local units of social life’, waardoor in-

dividuele zelfontplooiing tot zijn recht kan komen nadat via de verzorgingsstaat in de materiële behoeften is voorzien.

‘What socialism requires, then, is not that the welfare state be surpassed or transcended, whatever that would mean, but that it be held tightly to its own limits, drained of whatever superfluous moral content and unnecessary political power it has usurped, reduced so far as possible to a transparent administrative shell (overarching, protective, enabling) within which smaller groups can grow and prosper. The state is not going to wither away; it must be hollowed out.’⁵

Een soortgelijke gedachtengang ligt ten grondslag aan de beschouwing van Michael Harrington uit 1973, die overigens voor het grootste deel de opkomende verzorgingsstaat in de Verenigde Staten in de jaren zestig verdedigt tegen neoconservatieve critici die zonder meer van oordeel zijn dat de staat teveel doet. Ook bij hem vindt men een pleidooi voor verdere uitbouw van de verzorgingsstaat, eveneens wordt er gewezen op de nauwe samenhang met de liberale denktrant, maar de spanningen die binnen de verzorgingsstaat ontstaan, worden bij Harrington meer geaccentueerd. Zo wijst hij er onder andere op, dat naar zijn mening elke verzorgingsstaat in feite anti-egalitair is en dat pogingen tot vermindering van de inkomensongelijkheid weinig effect hebben. Volgens hem komt dit doordat de verzorgingsstaat naar zijn aard een verschijnsel is met innerlijke tegenstrijdigheden.

‘On the one hand, the welfare state represents the interests, and the achievements, of the Left. It is a means of imposing nonmarket considerations upon a capitalist economy, of making the society somewhat more humane. Therefore the great mass movements for reform in all of the advanced capitalist countries seek to control the welfare state and to impose their, the people's, priorities upon it.’

Maar daar staat tegenover dat:

‘On the other hand, the welfare state exists within a capitalist economy and, particularly in “normal” periods, it is permeated

by the values of that society. There is consequently a built-in tendency to erode the progress made by the mass movements in times of militancy.’⁶

Harrington ziet de verzorgingsstaat dan ook als een verschijnsel van tijdelijke aard in een overgangperiode.

‘I regard it as a transitional social phenomenon, perched midway between the *laissez faire* past and the collectivist future. It could serve as the first step toward a society of authoritarian and corporate collectivism in which the Richard Nixons of this world would use the techniques that the Left initiated for the purposes of the Right: it might be a bridge toward a society in which people will actually control the state that directs the economy.’⁷

Opmerkelijk bij beide auteurs is dat zij voorstanders zijn van een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat, maar tevens de gevaren daarvan zien op een wijze die vergelijkbaar is met Hayek - tussen Hayeks slavernij en Walzers bestuurlijke tirannie lijkt niet zo veel verschil te bestaan. Beiden hopen dat tegen deze gevaren enig tegenwicht kan worden geboden, maar zij laten het toch eigenlijk bij wat losse opmerkingen hierover. Als Walzer bij voorbeeld spreekt over verdere democratisering van allerlei ‘local units of social life’, dan lijkt hij tegelijkertijd er in te berusten dat zijn bestuurlijke tirannen die de verzorgingsstaat op nationaal niveau regelen, verder hun gang gaan, en als Harrington zich uitsprekt ten gunste van een ‘society in which people will actually control the state that directs the economy’, dan zegt hij er niet bij hoe dat zou moeten geschieden. Het feit dat in verzorgingsstaten - hoe tijdelijk deze in hun ogen ook mogen zijn - er vertegenwoordigende lichamen bestaan en gekozen regeringen die de verantwoordelijkheid op zich nemen voor al deze overheidsactiviteiten en deze tegenover de kiezers waar moeten maken, krijgt bij hen geen enkele aandacht. Zij vermelden niet dat verzorgingsstaten tot dusverre functioneren als parlementaire of presidentiële democratische stelsels en zij vragen zich niet af wat de gevolgen van al deze overheidsactiviteiten en van de door hen gevreesde bestuurlijke tiran-

nie kunnen zijn voor het voortbestaan van deze regimes. Het politieke proces binnen de verzorgingsstaat komt in hun beschouwingen niet aan de orde.

In dit opzicht staan zij lijnrecht tegenover twee Engelse auteurs die na dertig jaar ervaring met de Engelse verzorgingsstaat, juist dit aspect centraal stellen. Het gaat hier om Samuel Brittan met zijn artikel ‘The Economic Contradictions of Democracy’ uit 1975 en om Robert Moss met zijn in hetzelfde jaar verschenen boek *The Collapse of Democracy*.⁸ Geen van beiden spreekt expliciet over de verzorgingsstaat maar het is duidelijk dat het bij hen wel daarover gaat, aangezien zij de huidige Engelse situatie als uitgangspunt voor hun beschouwingen nemen. Zij komen niet tot vrolijke conclusies. Beiden zijn van mening dat de politieke ontwikkelingen in Groot-Brittannië zeer waarschijnlijk tot de ondergang zullen leiden van de democratie als stelsel van politieke besluitvorming en uit hun uiteenzettingen blijkt, dat dit niet het gevolg zal zijn van ontwikkelingen die specifiek Engels zijn maar van processen die inherent zijn aan het politieke bedrijf in de verzorgingsstaat.

Brittan wijst er op dat de bedreigingen als het ware ingebouwd zitten in wat hij noemt ‘liberal representative democracy’, namelijk het opwekken van te hoge verwachtingen bij de mensen (een element dat, zoals wij zagen, bij Walzer geheel ontbreekt) en het domineren van groepsegoïsme.

‘A formula which may link the two problems is that an *excessive burden is placed on the “sharing out” function of government* ... This function may be defined as the activities of the public authorities in influencing the allocation of resources, both through taxation and expenditure policies and through direct intervention in the market place. The growth of expectations imposes demands for different kinds of public spending and intervention which are incompatible both with each other and with the tax burden that people are willing to bear. At the same time, in their pursuit of “full employment” without currency collapse, governments are tempted to intervene directly in the determination of pre-tax incomes. But these attempts come to grief when they come up against the demands of different groups for incompatible relative shares.’⁹

Brittan licht dit proces toe aan de hand van beschouwingen van Schumpeter over democratische besluitvorming, de resultaten van verkiezingsstudies en uiteenzettingen over economisch gedrag in de politiek, zoals die sinds Downs en Olson door vertegenwoordigers van de ‘new political economy’ worden gegeven. Opvallend en niet gebruikelijk in hedendaagse bijdragen is de grote nadruk waarmee hij de stelling verdedigt dat het optreden van belangengroepen schadelijk is voor de democratie. Ten onrechte, zo constateert hij, hebben de ‘pluralisten’ ‘who for so long dominated the American academic political scene’ het optreden van belangengroepen in een democratie positief beoordeeld. Naar zijn mening werken belangengroepen daarentegen ondermijnend voor een democratie en in de huidige Engelse situatie zijn voor hem in dit opzicht de vakbonden de grote boosdoeners.

‘Union monopolies differ in an important way from other organized groups. A business monopoly, or cartel with market power, will hold its output below competitive levels for the sake of higher prices. A farmers' association will try to achieve the same effect by political lobbying. But none of these will normally withdraw output from the market until representatives of the public sign an agreement to pay more. This is a quasi-political power or threat, different in many ways from collective activities?’¹⁰

Het lijkt mij onjuist dat in deze redenering de schuld alleen bij de vakbonden wordt gelegd: ook anderen ‘withdraw output from the market’, bij voorbeeld vermogenden die hun bezit en zichzelf in Zwitserland onderbrengen en bedrijven die hun activiteiten om politieke redenen van het binnenland naar het buitenland verleggen. De selectieve verbazing en verontwaardiging bij ‘rechts’ over politieke activiteiten van vakbonden en bij ‘links’ over soortgelijke activiteiten van ondernemers, zijn onwaarachtig. Zodra de overheid zich met de economie bemoeit, worden economische groepen op hun beurt genoopt quasi-politieke of politieke macht uit te oefenen. Wanneer dit nadelige gevolgen heeft voor het functioneren van de democratie, dan kan men de verantwoordelijk-

heid hiervoor niet uitsluitend legen bij een van de partijen in de conflicten.

Een andere conclusie van Brittan is dat de door hem gesignaleerde gevaren van te hoge verwachtingen en van groepsegoïïsme belangrijker zijn geworden door

‘... the lack of any widely shared belief in the legitimacy of the present order, which might have held them in check. Nor, on the other hand, is there any commonly held conception of any feasible alternative social order in which democracy might operate in future.’¹¹

Tegenover de opvatting van Walzer, dat de verzorgingsstaat tot een legitimering leidt zoals nog nimmer ten deel is gevallen aan enig politiek systeem in het verleden, wordt hier dus de stelling geponeerd dat het geloof in de juistheid van de bestaande orde in hoge mate afwezig is. Wei vindt men hier evenals bij de twee linkse Amerikaanse auteurs onzekerheid over de vraag tot wat voor toekomstig sociaal bestel de verzorgingsstaat zal leiden en of er dan nog wel mogelijkheden voor de democratie blijven bestaan.

Brittan stelt dan ook de vraag:

‘Is it possible to create or evolve a consensus, so far missing, on a legitimate social order which would appeal to people's sense of justice and persuade them to moderate their pursuit of private interest, both in the ballot box and in their other collective activities?’¹²

Voor de andere Engelse auteur, Robert Moss, is er, in directe navolging van Hayek, minder twijfel over de toekomstige ontwikkeling. Als er geen paal en perk wordt gesteld aan het overheidsingrijpen in de economie, dan rest ons slechts de keuze tussen een autoritair en een totalitair regime in de naaste toekomst. Want zonder economisch pluralisme kan een politiek pluralisme niet lang overleven, aldus zijn opvatting. Moss gebruikt zodanig drastische formuleringen dat bij sommigen wellicht de neiging zal ontstaan hem het etiket ‘conservatief’ of ‘rechts’ of een ander hedendaags scheldwoord op te plakken en daarmee de zaak als afgedaan te be-

schouwen. Ten onrechte zou men dan voorbijgaan aan een reeks fundamentele problemen waarmee alle verzorgingsstaten thans worden geconfronteerd en die door Moss pakkend onder woorden zijn gebracht. Naar zijn mening brengt de huidige ‘mass democracy’ de ‘mass man’ voort,

‘Whose attitude towards the society that gave him life will be parasitical, concerned with taking rather than giving, and anchored in no conception of his country's past.’¹³

In minder genuanceerde bewoordingen vindt men hier eenzelfde gedachtengang als bij Walzer, Harrington en Brittan, namelijk dat de verzorgingsstaat zich richt op individuele en groepsvoorzieningen en dat er in de verzorgingsstaat geen overeenstemming bestaat over de juistheid van de bestaande politieke en sociale orde. Ook Moss ziet als een van de problemen voor een moderne democratie de uitbreiding van de macht van de centrale overheid, maar hij voegt er nog een ander probleem aan toe, namelijk de manipulatie van die overheidsmacht door gedisciplineerde ideologische minderheden ‘that invoke the “people's” will’. De directe bedreiging van de politieke en economische orde ontstaat volgens hem door de inflatie die leidt tot demoralisatie en afbrokkeling van alle sociale waarden (‘Niet de werkloosheid maar de inflatie leidde tot Hitler’), het politieke strijdpunt in Engeland is de macht van de vakbonden, het marktmechanisme moet in ere worden hersteld en de overheidssector moet worden teruggedrongen, want daarbij gaat het toch maar om ‘a system by which civil servants manipulate taxpayers' money for “public ends” designed by themselves’; verder zou men in plaats van een subsidiepolitiek te voeren op veel eenvoudiger wijze een negatieve inkomstenbelasting voor de lagere inkomensgroepen kunnen introduceren. In afzonderlijke hoofdstukken beschrijft hij de politieke mechanismen die onder andere in Chili en Portugal tot regimewisselingen hebben geleid en waarschuwt hij tegen de gevaren van het toenemend gebruik van geweld als politiek wapen. ‘Political terrorism brought about the collapse of Uruguay, one of the most stable democracies in Latin America’, in combinatie

met 'economic stagnation, high inflation and publicized cases of serious corruption among senior members of the government.'

Volgens hem hebben westerse democratische stelsels slechts een overlevingskans als zij het overheidsingrijpen binnen wel omschreven grenzen kunnen houden; bovendien is een ingrijpende decentralisatie noodzakelijk en zullen democratisering en participatie op lagere niveaus moeten worden bevorderd. Verder houdt hij een pleidooi voor het invoeren van referenda 'as a means of reassuring the views of the majority'. Als dat allemaal niet lukt, dan blijft slechts de keuze over tussen een 'limited authoritarian government' en 'totalitarian rule' en Moss kondigt aan dat in een dergelijke keuzesituatie zijn voorkeur uitgaat naar een autoritair regime.

Het beeld dat uit deze uiteenlopende beschouwingen naar voren komt, is een positief oordeel over het feit dat grote groepen mensen door actief overheidsingrijpen het in materieel opzicht beter krijgen. Allen zien daartegenover een dreigende bestuurlijke tirannie, een afhankelijkheid van de mensen van anonieme overheidsmacht, als gevolg waarvan het voortbestaan van democratische regimes wordt bedreigd. Verder is er een onbehagen over tegenstrijdigheden, bij voorbeeld dat de verzorgingsstaat wordt gesteund en gestimuleerd door socialistisch georiënteerden, maar tegelijkertijd gebonden blijft aan een maatschappij met ondernemingsgewijze produktie. Men ziet daardoor de verzorgingsstaat als een maatschappij in wankel evenwicht die, indien de dominerende trends ongehinderd voortgaan, kan afglijden naar een autoritair of totalitair regime. Slechts door bewuste ingrepen zal men de koers in die richting kunnen wijzigen. Volgens Walzer en Harrington zal men daarbij de weg moeten inslaan naar een socialistische samenleving die niet-autoritair en niettotalitair is, maar zij zeggen er niet bij hoe die weg moet worden gevonden. Brittan en Moss menen daarentegen dat de correctie moet geschieden in wat korthedshalve zou kunnen worden omschreven als een meer liberale richting. Het verschil tussen beide opvattingen lijkt vooral te liggen in de

vraag of al dan niet de (inkomens)ongelijkheid verder moet worden verminderd ook als de onzekerheid en armoede van de meest benadeelde groepen in de samenleving tot op zekere hoogte zijn weggenomen.

Allen zijn het er daarentegen weer over eens dat hoe dan ook naar decentralisatie en naar democratisering op lagere niveaus moet worden gestreefd. Wel lijkt er een zekere tegenstrijdigheid te bestaan tussen Walzer, die meent dat de verzorgingsstaat op een legitimiteit kan bogen zoals nog niet eerder in de geschiedenis is vertoond, en Brittan die van oordeel is dat er een ‘widely shared belief in the legitimacy of the present order’ ontbreekt en dat er evenmin uitzicht is op een gemeenschappelijk aanvaarde conceptie voor een alternatieve orde. Mij lijkt dit verschil te verklaren uit de verschillende fasen van de verzorgingsstaat waarover zij praten: Walzer lijkt het gelijk aan zijn kant te kunnen hebben wanneer het gaat om die eerste fase, waarin allerlei achtergebleven groepen door overheidsingrijpen een eerste aanzet tot betere levensomstandigheden krijgen; Brittan kan gelijk hebben, omdat hij spreekt over een latere fase waarin te hoge verwachtingen van allerlei deelgroepen zich gaan manifesteren. Dit faseverschil kan ook verklaren waarom Walzer en Harrington geen oog hebben voor het feit dat de verzorgingsstaat te hoge verwachtingen bij de burgers wekt en allerlei deelgroepen bij het nastreven van hun belangen te veel ruimte laat.

De democratie onder druk

Wanneer men met Brittan van mening is dat het wekken van te hoge verwachtingen en het najagen van deelbelangen kenmerkende verschijnselen zijn van de hedendaagse verzorgingsstaat, dan nog blijft de vraag waarom deze verschijnselen een bedreiging zouden zijn voor het voortbestaan van de democratie op nationaal niveau. Brittan zegt er het volgende over:

‘The basic trouble is *the lack of budget constraint among voters*. This means that errors are biased in a particular direction. In

their own private lives, people know that more of one thing means less of something else, on a given income and capital. They know that they can improve the tradeoffs, such as that between takehome pay and leisure, by a careful choice of residence. But they also know that such improvements are not unlimited and cost effort to find. In the absence of such knowledge in the political sphere, electorates tend to expect too much from government action at too little cost, e.g. a painless improvement in economic growth or reduction in inflation, and they tend both to praise and blame governments for things which are largely outside their control.’¹⁴

En door de concurrentiestrijd om de stemmen van de kiezers haken de politici hier maar al te grif op in, aldus Brittan. Er is echter nog wel meer te zeggen over dit politieke mechanisme dat ondermijnend kan werken in de verzorgingsstaat.

Wij kunnen er van uitaan dat ieder besluitvormingsproces identiek is met het beperken, verwerpen of ordenen van voorkeuren en eisen om de eenvoudige reden dat, als er geen met elkaar strijdige voorkeuren zijn, er niets te besluiten valt. Een speciale variant van deze algemene stelling is dat in het besluitvormingsproces op nationaal niveau vele eisen een beroep inhouden op overheidsgeld, terwijl andere daarmee strijdige eisen op belastinggebied een terugdringen van de overheidsuitgaven impliceren. Dat betekent dat ook bij een democratische besluitvormingsmethode er afgewogen en gekozen moet worden en dat ideaal gesproken een democratische besluitvormingsmethode zich slechts van andere onderscheidt, doordat daarbij de voorkeuren van iedereen gelijkelijk in het afwegingsproces worden betrokken en de keuzen worden gedaan ten gunste van meerderheidsvoorkeuren of van voorkeuren van coalities van minderheden.

In de verzorgingsstaat komen steeds meer eisen als strijdpunten in de sfeer van de politieke besluitvorming. Dat is in de eerste plaats een uitvloeisel van de overheidsbemoeienis op steeds meer terreinen. Maar daarenboven wordt de uitbreiding van het aantal politieke eisen bevorderd, doordat steeds meer personen en groepen in de politieke arena komen wier voorkeuren voorheen niet of minder nadrukkelijk tot uiting kwamen. Deze democratisering is echter gepaard ge-

gaan met de opleving van een wazige democratische ideologie volgens welke democratie zou inhouden, dat niet alleen iedereen er recht op zou hebben al zijn voorkeuren in te brengen in het politieke afwegingsproces, maar dat daarenboven iedereen er recht op zou hebben dat zijn voorkeuren ook alle worden geëffectueerd. Deze illusie heeft enige tijd kunnen bestaan, omdat de sterke economische groei inderdaad de inwilliging heeft mogelijk gemaakt van vele eisen waarvan de vervulling in andere tijden ondenkbaar zou zijn geweest.¹⁵

Men zou hiertegen kunnen aanvoeren dat deze toeneming van het aantal eisen op zichzelf geen problemen behoeft op te leveren. Wanneer bij voorbeeld politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's wel met een grote reeks voorkeuren van hun potentiële kiezers rekening houden, maar daar tegelijkertijd aan toevoegen wat de realisering van al die wensen gaat kosten en wat voor onaangename zaken als belastingverhoging daar dan tegenover staan, dan lijkt er immers niets aan de hand te zijn. Inderdaad is een voordeel van een dergelijke ontwikkeling dat op die manier de mogelijkheid bestaat aan een publieke gedachtenwisseling over de afwegingsprocessen die in het geding zijn. Maar daarmee zijn alle moeilijkheden niet opgelost zoals een eenvoudig voorbeeld duidelijk kan maken.

Wanneer bij voorbeeld in een tweepartijstelsel partij X een meerderheid van de kiezers achter zich krijgt op basis van een fraai programma waarin ook is aangegeven hoeveel belastinggeld daarvoor nodig is, dan is het denkbaar dat alle aardige zaken uit het programma ten goede komen aan de mensen waarop de betreffende partij heeft gemikt en die derhalve op die partij X hebben gestemd en dat de belastingverhogingen die voor de uitvoering van het programma nodig zijn, voornamelijk moeten worden opgebracht door de aanhangers van de verliezende partij. Men kan nu menen dat democratie vereist dat de meerderheid het voor het zeggen moet hebben, maar voor de verliezers zal dit op den duur weinig overtuigend klinken. Zij zullen eerder spreken van een meerderheidstirannie die geen rekening houdt met de rechten van een minderheid en deze verliezers zullen, als een der-

gelijke situatie lang genoeg duurt, zeker hun geloof kwijt raken in het op die wijze functionerende democratische stelsel dat hun belangen continu aantast.

Dat is één mogelijk scenario volgens welke een democratisch regime kan worden ondermijnd als resultaat van de overheidsactiviteiten in de verzorgingsstaat, de kosten die hieruit voortvloeien en de wijze waarop deze over verschillende bevolkingsgroepen worden verdeeld. Het vestigt nog eens de aandacht op een stelling die centraal stond bij achttiende eeuwse politieke filosofen dat het najagen van deelbelangen destructief is voor een democratisch stelsel. In moderne beschouwingen over democratie waarin juist de besluitvorming over persoonlijke en groepsvoorkeuren centraal staat, wordt in het algemeen niet veel aandacht meer geschonken aan deze waarschuwing. Min of meer terloops ziet men veelal naar voren gebracht, dat noodzakelijke voorwaarden voor de werking van een democratisch stelsel zijn zelfbeheersing of tolerantie of geloof in democratische normen, dan wel een afwezigheid van diepgaande onenigheid over de aard van de belangrijkste geschilpunten en het ontbreken van sterke onenigheid over de richting waarin de oplossing van die strijdpunten moet worden gezocht. Maar dat betekent dat een democratische besluitvormingsmethode slechts blijvend kan functioneren wanneer er geen principiële onenigheid over de oplossing van strijdpunten bestaat, dan wel wanneer de oplossing van deze fundamentele onenigheden niet tot de competentie van de staat wordt gerekend. Hét fundamentele probleem van de verzorgingsstaat is de onenigheid over de vraag welke inkomensgelijkheid of -ongelijkheid wenselijk is, omdat de verzorging van de een de lasten zijn van de ander. Voor de opkomst van de verzorgingsstaat werd de oplossing van dit strijdpunt niet tot de competentie van de staat gerekend. Nu dit in de verzorgingsstaat wel het geval is, zal de overheid, in ons voorbeeld de winnende meerderheid van partij X, met de grootst mogelijke omzichtigheid te werk moeten gaan wil men het democratische stelsel in stand houden. En via langdurige publieke discussies zal men moeten trachten tot min of meer algemene overeenstemming, dus tot consensus, te komen over de gewenste ver-

deling, alvorens men op grond van zijn meerderheidspositie tot maatregelen overgaat.

In ons eenvoudige voorbeeld werd het democratische regime onder druk gezet, doordat via de activiteiten van de overheid in de verzorgingsstaat een principiële onenigheid, de mate van gerechtvaardigde inkomens(on)gelijkheid, werd opgenomen in de politieke strijd waaruit zij voordien zoveel mogelijk werd geweerd. Daardoor konden twee groepen van de bevolking, de aanhangers van meerderheidspartij X en minderheidspartij Y, met elkaar in scherp conflict komen. Maar het politieke proces in een verzorgingsstaat kan ook nog op andere wijze ondermijnend werken voor het democratische regime. Een tweede voorbeeld kan duidelijk maken dat in dat geval niet alleen de aanhangers van de verliezende minderheidspartij Y, maar daarenboven ook aanhangers van de winnende meerderheidspartij X zich keren tegen de regering die door de overwinning van partij X is mogelijk gemaakt. Er zijn twee varianten van deze situatie te onderscheiden en in beide varianten wordt, evenals in het eerste voorbeeld, het regime onder druk gezet doordat het nastreven van deelbelangen centraal staat.

De eerste variant van het tweede voorbeeld berust op de elders aangetoonde mogelijkheid, dat alle kiezers op partij X het met een meerderheid van de programmapunten van hun partij eens zijn, dat partij X de meerderheid behaalt en dat desondanks deze winnende partij met ieder programmapunt een minderheidsstandpunt vertegenwoordigt.¹⁶ Deze mogelijkheid zal hier met een getallenvoorbeeld worden geïllustreerd.

In deze illustratie gaat het om drie strijdpunten 1, 2 en 3, twee partijen X en Y en vier groepen kiezers A, B, C en D.

20 procent van de kiezers behoort tot de groep A, die het ten opzichte van het eerste en tweede strijdpunt eens is met de positie die partij X hierover inneemt en die ten opzichte van strijdpunt 3 het standpunt van partij Y deelt. De kiezers uit deze groep laten elk strijdpunt even zwaar wegen en zij besluiten derhalve om partij X te steunen waarmee zij het op twee van de drie strijdpunten eens zijn. De kiezers van groep B zijn het eveneens op twee punten met partij X eens, maar

Tabel 1

kiezers	strijdpunten			gekozen partij
	1	2	3	
A (20 %)	X	X	Y	X
B (20 %)	X	Y	X	X 60 % stemt
C (20 %)	Y	X	X	X op partij X
D (40 %)	Y	Y	Y	Y
	60 %	60 %	60 %	
	is voor het	standpunt van	op elk	
		Y	strijdpunt	

terwijl de kiezers van groep A aan het standpunt van Y de voorkeur gaven met betrekking tot het derde strijdpunt, gaat bij de kiezers van groep B de voorkeur naar het standpunt van partij Y uit waar het tweede strijdpunt in geding is. De kiezers van groep C geven bij het eerste strijdpunt de voorkeur aan partij Y en bij de strijdpunten 2 en 3 prefereren zij de stellingname van partij X.

Met deze veronderstellingen krijgt partij X 60 % van de stemmen, namelijk die van de kiezers uit de groepen A, B en C, maar op elk afzonderlijk strijdpunt blijkt slechts 40 % van de kiezers het eens te zijn met het standpunt dat partij X inneemt met betrekking tot elk van de drie strijdpunten. Omgekeerd wordt het standpunt van partij Y ten opzichte van elk strijdpunt gesteund door 60 % van de kiezers, terwijl partij Y desondanks maar 40 % van de stemmen verwerft. In de beschouwing waarnaar hierboven is verwezen en waaraan die voorbeeld is ontleend, wordt bovendien uiteengezet dat er voor wat betreft het aantal kiezers dat op elk strijdpunt de winnende partij X moet steunen, een minimum-percentages bestaat, dat lager ligt naarmate het aantal strijdpunten groter is en de overwinning van de winnende partij kleiner. De limiet ligt bij 25 %. In het hier gegeven voorbeeld met drie strijdpunten en een overwinning van 60 % voor partij X is de steun voor partij X van 40 % op elk strijdpunt inderdaad het minimum.

Wanneer met drie strijdpunten een overwinning van partij

X van 51 % wordt behaald, ligt de minimum-steun die partij X op elk strijdpunt moet hebben op 34 %. Pas nadat partij X een overwinning behaalt van 75 % is het bij de hier gegeven voorkeurspatronen van de kiezersgroepen A, B, C en D onmogelijk, dat een meerderheid van de kiezers zich tegen elk afzonderlijk strijdpunt van de winnende partij verklaart. Maar zelfs wanneer partij X 100 % van de stemmen krijgt en alle kiezers het slechts met twee van de drie strijdpunten eens zijn, dan nog kan de steun voor partij X op elk strijdpunt niet hoger komen dan $66 \frac{2}{3}$ procent.

Deze logische structuur is van een duivelse schoonheid. Een meerderheid van de kiezers stemt op een partij, omdat deze kiezers het eens zijn met een meerderheid van de strijdpunten van die partij, wanneer vervolgens deze winnende partij het programma uitvoert waarop een meerderheid is verkregen, dan blijkt dat bij de uitvoering van elk programmapunt een meerderheid van de kiezers zich *tegen* de meerderheidspartij keert.

Voor de verzorgingsstaat kan dit verschijnsel van speciale betekenis zijn, omdat de overheid zich met zoveel zaken bezighoudt. Dat kan tot gevolg hebben dat een grote hoeveelheid strijdpunten in de politiek een rol gaat spelen hetgeen er weer toe zal leiden dat de partijen in hun programma's over de meest uiteenlopende zaken een standpunt gaan innemen. Bovendien zullen er in een dergelijke situatie steeds minder kiezers zijn die het op alle onderdelen eens zijn met het programma van de partij van hun keuze. Zij zullen derhalve tot enigerlei afweging moeten komen van programmapunten waar zij het wel en niet mee eens zijn en zouden dan bij voorbeeld kunnen besluiten op een partij te stemmen omdat zij het in ieder geval met een meerderheid van de programmapunten eens zijn.

Terecht zou men overigens als bezwaar kunnen aanvoeren dat het maar de vraag is of in de praktijk de kiezers in het algemeen een gelijk gewicht toekennen aan de verschillende strijdpunten, hetgeen voorondersteld wordt wanneer men er van uitgaat dat de kiezers op een partij stemmen, indien zij het op zijn minst met een meerderheid van de programmapunten eens zijn. Is het, zo zou men zich kunnen afvragen,

niet veel waarschijnlijker, dat de kiezers hun keuze laten bepalen door slechts een enkel strijdpunt dat voor hen van speciaal belang is en de rest van het programma maar op de koop toenemen? Inderdaad is dit een mogelijkheid die zich voordoet in het bijzonder wanneer de kiezers zich in dominerende mate laten leiden door enigerlei groepsbelang. Het is een situatie die door Dahl is uiteengezet in *A Preface to Democratic Theory* en die sindsdien ten grondslag ligt aan beschouwingen over de heerschappij van coalities van minderheden.¹⁷ Maar er is nimmer op gewezen dat een dergelijke situatie het hierboven vermelde verschijnsel alleen maar verergert; nog grotere meerderheden kunnen zich dan tegen elk programmapunt keren dat deel uitmaakt van het programma van de winnende partij.

Dat brengt ons op de tweede variant van ons laatste voorbeeld. Wanneer namelijk bij drie strijdpunten 1, 2 en 3 en twee partijen X en Y de kiezers hun keuze voor een partij slechts laten bepalen door één strijdpunt dat zij dominerend achten, dan is de volgende situatie mogelijk.

Tabel 2

kiezers	strijdpunten			gekozen partij
	1	2	3	
A (17 %)	X	Y	Y	X
B (17 %)	Y	X	Y	X 51 % stemt
C (17 %)	Y	Y	X	X op partij X
D (49 %)	Y	Y	Y	Y
	83 %	83 %	83 %	
	is voor het	standpunt van	op elk	
		Y	strijdpunt	

In dit voorbeeld hebben de kiezers van groep A een zodanig intensieve voorkeur voor het standpunt van partij X met betrekking tot het eerste strijdpunt, dat zij om die reden alleen op partij X stemmen, ofschoon zij het met betrekking tot de beide overige, voor hun onbelangrijker, strijdpunten eigenlijk met Y eens zijn.

In deze situatie kan de toeneming van het aantal strijdpunten tot een steeds verdere daling leiden van het percentage kiezers dat de winnende partij op elk strijdpunt steunt. Zo kan bij een verkiezingsoverwinning van 51 % en tien strijdpunten (en wat zijn vandaag de dag tien strijdpunten in verkiezingsprogramma's) de steun voor elk van de strijdpunten van de winnende partij dalen tot 5,1 %. Het uiterste wordt bereikt wanneer men elk van de kiezers die tezamen 51 % van de kiesgerechtigden vormen een persoonlijk voordeel belooft dat voor hem opweegt tegen de voordelen die aan de anderen in de overige strijdpunten worden toegezegd en waarvan men de kosten voornamelijk laat dragen door de overige 49 % van de kiezers. Hoe irreëel deze uiterste situatie ook mag zijn, in minder extreme vorm doet zich dit verschijnsel steeds voor wanneer partijen in hun programma's allerlei deelgroepen voorhouden dat hun groepsbelang wordt bevorderd door de partij en wanneer de leden van deze deelgroepen hun groepsbelang laten prevaleren boven alle andere programmapunten.

Uit beide varianten van dit tweede voorbeeld blijkt dat, zodra niet alle kiezers het met alle programmapunten van hun partij eens zijn, het mogelijk is dat niet alleen de oppositie zich tegen de winnende partij keert maar daarenboven ook nog een groot deel van de eigen aanhang, waardoor de uitvoering van elk programmapunt tot onbehagen, of protest of ontevredenheid van een meerderheid van de kiezers kan leiden. De meerderheid laat dan niet, meer zoals in het eerste voorbeeld, de minderheid overwegend opdraaien voor de kosten van het programma; als gevolg van het door Brittan vermelde 'lack of budget constraint among voters' kan iedere kiezer zich te laat realiseren dat ook hij de rekening gepresenteerd krijgt voor uiteenlopende zaken die ten goede komen aan kleine minderheden die alle op grond van dit groepsvoordeel op het winnende programma hebben gestemd.

Dit mechanisme waarbij groepsvoordelen van het overheidsbeleid staan tegenover de onvermijdelijke (belasting)nadelen, is o.a. geanalyseerd door Downs in een artikel in *World Politics*.¹⁸ Bij zijn analyse speelt het informatieniveau

van de burger een centrale rol. Van speciale betekenis zijn hierbij de situatie van ‘partial ignorance’ ‘in which voters know all the actual or potential items in the budget, but not all the benefits and costs attached to each item’ en de situatie van ‘preponderant ignorance’ ‘in which citizens are ignorant of both the items in the budget and their benefits and costs’. Downs is vooral geïnteresseerd in de betekenis die dit mechanisme kan hebben voor de omvang van de overheidsuitgaven; naar zijn mening kunnen die uitgaven wel eens groter zijn dan nodig is wanneer er sprake is van ‘preponderant ignorance’.

‘When voters are preponderantly ignorant about the budget, they do not realize that special benefits are being provided to minorities to which they do not belong. But these benefits raise the general level of taxation, and voters are quite aware of their taxes, since taxes affect them directly. Thus their knowledge of the budget is narrowed down to two major items; government policies directly affecting their sources of income, and those types of taxes which inherently call themselves to every citizen's attention (e.g., income taxes) ... But if the taxes that rise are the type that are less likely to cross the citizen's perception threshold (e.g. sales taxes), then each minority may vote for a budget which provides it with special benefits because its taxes do not appear to go up significantly.’

Downs acht deze laatste ontwikkeling niet zo waarschijnlijk, omdat ten slotte toch alle belastingen zichtbaar worden voor diegenen die moeten betalen. Mij lijkt het dat hij de waarschijnlijkheid van deze laatste ontwikkeling onderschat, en wel doordat hij in zijn model suggereert dat de kiezers zich uitspreken over een bepaald ‘budget’. In feite aanvaarden de kiezers bij de verkiezingen op één moment een pakket voorstellen, waarin toch altijd zeer onvolledig enigerlei ‘budget’ tot uitdrukking komt. Wanneer zij daarbij hun eigen of hun groepsbelang laten domineren, dan worden zij pas in de loop van de regeringsperiode met de kosten geconfronteerd. Dan kunnen aan de lopende band meerderheden zich keren tegen het regeringsbeleid, dat keurig volgens het programma wordt uitgevoerd en dat voor een groot deel kan bestaan uit voor-

delen voor kleine groepen ten laste van iedereen; het kan leiden tot toenemende spanningen tussen groepen die elk voor zich van oordeel zijn dat anderen meer bevoordeeld worden of minder lasten moeten dragen; het resultaat kan zijn dat de regering zijn geloofwaardigheid verliest en meer ontevredenheid oproept, naarmate zij meer voor iedereen gaat doen.

Belangengroepen en collectieve goederen

Het nastreven van groepsbelangen, de vraag hoe de lasten van de overheidsuitgaven over verschillende groepen moeten worden verdeeld, het verschijnsel van ‘gepassioneerde minderheden’ die hun wensen ingewilligd kunnen zien door ‘stemmenruil’, het zijn allemaal onderwerpen die uitvoerig worden vermeld in de literatuur over de ‘new political economy’. Maar het is opmerkelijk dat men daarin weinig oog heeft voor de gevaren die hieruit kunnen voortvloeien voor het democratische besluitvormingsproces.

Zo wordt bij voorbeeld de heerschappij van coalities van minderheden in het algemeen positief beoordeeld, omdat dan de intensiteit van voorkeuren in het besluitvormingsproces zou worden opgenomen en de preferenties van ‘gepassioneerde minderheden’ beter tot hun recht zouden komen. Van den Doel bij voorbeeld, die in zijn *Demokratie en Welvaartstheorie* een groot deel van de literatuur op dit terrein samenvat, geeft een algemene trend weer als hij welwillend opmerkt:

‘Het gaat er om dat de overheid inziet dat, vanuit het perspectief van een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart, er geen bezwaar bestaat tegen het gerieven van een gepassioneerde minderheid mits de meerderheid, waar de minderheidsaktie tegenin gaat, weinig geïnteresseerd is.’¹⁹

Hijzelf gebruikt dit argument niet ter rechtvaardiging van een situatie waarin een meerderheid bij verkiezingen is opgebouwd uit gepassioneerde minderheden, maar ter verdediging van het optreden van mogelijke actiegroepen. Elders in

de literatuur vindt men echter ook bij beschouwingen over de opbouw van verkiezingsmeerderheden dit tegenover elkaar stellen van gepassioneerde minderheden tegenover apathische meerderheden. De suggestie die hiervan uitgaat is dat de voorkeuren van de minderheden intensiever zijn dan de tegengestelde voorkeuren van de meerderheden. Maar in een situatie als weergegeven in tabel 2, is daarover niets te zeggen. Er blijkt alleen dat de kiezers van groep A een sterkere voorkeur hebben voor (gepassioneerder zijn voor) strijdpunt 1 dan voor strijdpunt 2 of 3. Het is echter heel goed mogelijk dat de kiezers van groep B of C een sterkere voorkeur hebben voor oplossing Y van strijdpunt 1, ongeacht het feit dat zij strijdpunt 2 respectievelijk 3 nog belangrijker vinden. Uit niets is af te leiden of de 17 % kiezers van groep A die op strijdpunt 1 hun zin krijgen ten opzichte van dit strijdpunt meer of minder gepassioneerd zijn dan de 83 % van de kiezers die het met hen oneens zijn.

Er is nog een redenering waarmee men deze heerschappij van gecombineerde minderheden wel rechtvaardigt. Men wijst er dan op dat het hier een geval betreft van ‘stemmenruil’, waarbij de betrokkenen steun verwerven van anderen ter realisering van hun sterkste voorkeur en op hun beurt de anderen steunen bij de verwezenlijking van zaken waarvoor die anderen de hoogste prioriteit wensen. Naar de vorm is dit juist. Maar uiteraard is er een groot verschil tussen een *bewuste* stemmenruil in een wetgevend lichaam waarin verschillende belanghebbende partijen tot een package-deal komen en een situatie waarin een electoraat op één moment een verkiezingspakket krijgt voorgeschoteld en daarna gedurende een aantal jaren een beleid krijgt voortgezet waarvan het de details op het moment van de keuze niet heeft kunnen voorzien.

Een ander punt waarop bij voorbeeld Van den Doel de gevaren voor de democratische besluitvorming onderschat, betreft het terrein van de overheidsuitgaven. Wanneer men zijn boek leest, krijgt men de indruk dat alle overheidsuitgaven bestemd zijn voor de productie van collectieve goederen; inkomensoverdrachten, subsidies en het verschaffen van groepsvoordelen die bij Downs centraal staan, lijken bij hem

geen rol te spelen. Van den Doel veronachtzaamt de mogelijkheid dat er subsidies en inkomensoverdrachten tot stand komen via het democratische besluitvormingsproces waaraan alleen de direct belanghebbenden behoefte hebben maar die niet voorzien in een behoefte aan enig collectief goed bij de burgers.²⁰ Het probleem is, dat wat de burgers of een meerderheid van de burgers willen met betrekking tot een afzonderlijk beleidspunt, niet is af te leiden uit een verkiezingsuitslag, wanneer niet alle kiezers het met alle programmapunten van hun party eens zijn - dus nooit. En het volgende probleem is dat, naarmate de overheid zich met meer beleidsterreinen bezighoudt, de verkiezingsuitslag in hogere mate bepaald kan worden door coalities van groepsbelangen die niets met de wens naar enigerlei collectief goed te maken hebben, maar alles met de wens naar subsidies en inkomensoverdrachten ten behoeve van speciale belangengroepen.

De Nederlandse situatie

In het voorgaande is met eenvoudige voorbeelden aangegeven hoe het democratische besluitvormingsmechanisme het *mogelijk* maakt dat de verzorgingsstaat politiek onder druk komt te staan: het najagen van groepsbelangen kan leiden tot toenemende spanning tussen allerlei groepen en ontevredenheid over de regering naarmate er meer gebeurt ten behoeve van iedereen. De vraag blijft echter of deze mogelijkheid zich ook in feite voordoet in de hedendaagse verzorgingsstaten. Een indicatie dat dit het geval is, vindt men in de beschouwingen van Moss en Brittan die zich baseren op een beschrijving van elementen uit het Engelse politieke leven en daarbij het nastreven van groepsbelangen als belangrijkste probleem zien. Daarnaast zou men in Nederland kunnen wijzen op de aanwezigheid van de signalen van spanning tussen de publieke en de private sector die door Heertje in zijn hoofdstuk worden genoemd. Maar ook kunnen wij dicht bij huis beschrijvingen vinden van politieke situaties waarin met onbehagen het najagen van groepsbelangen wordt vermeld, namelijk in het maandblad van de Partij van de Arbeid, *Socialisme en democratie*.

In het begin is er al op gewezen dat sociaal-democratische partijen de ontwikkeling van de verzorgingsstaat steeds sterk hebben gesteund, maar dat desondanks altijd het besef levend is gebleven, dat de verzorgingsstaat niet automatisch tot enigerlei vorm van socialisme leidt maar blijft functioneren in een maatschappij met ondernemingsgewijze produktie waarin individualistische, liberale waarden domineren. Het is dan ook geen wonder dat niet alleen behoudende figuren als Moss en Brittan zorgelijk wijzen op de negatieve kanten van de tot bloei gekomen verzorgingsstaat, maar dat ook aarzelingen voorkomen in socialistische kringen die zich opnieuw realiseren dat de huidige ontwikkeling niet noodzakelijkerwijze behoeft te leiden naar de realisering van hun ideaal.

Zo wijst bij voorbeeld Bart Tromp in *Socialisme en democratie* in een artikel over koers en ontwikkeling van de PvdA er op²¹, dat allerlei bevolgenen in de PvdA, die zichzelf uiterst links, revolutionair en verbonden met de basis achten en die in het partijbestuur de overhand hebben, in feite kortzichtige en onnadenkende lieden zijn, behept met populistische ideeën. En, zo zegt hij, het (neo)populisme is in wezen ‘romantisch, reactionair en totalitair’. De slotzin van zijn artikel luidt:

‘Op de lange duur is echter ernstiger dat wanneer de populistische stroming binnen de PvdA de overhand krijgt, het socialisme niet langer het enig alternatief is voor de barbarij, maar er in ondergaat.’

De ironie van de situatie is dat deze populistten met hun nadruk op een linkse actiepartij alleen maar het proces versterken waardoor in de verzorgingsstaat overwegend groepsbelangen zullen worden behartigd. Tromp signaleert daarbij in Nederland een feitelijke ontwikkeling die in het voorgaande als mogelijkheid in het algemeen is aangegeven.

‘De afbrokkeling van het zuilenstelsel opende de politieke arena; en deze opening betekende een *mogelijkheid* tot democratisering. Tegelijkertijd betekende dit ook dat de weg open lag

naar een situatie die veel overeenkomst vertoont met het Amerikaanse politieke stelsel, en dat door de voorstanders ervan onder politicologen als “pluralisme” wordt gevierd, maar door critici als Lowi en McConnell, naar mij dunkt met meer recht, aangevallen wordt als “interest-group-liberalism”. Bedoeld wordt daarbij een situatie waarin belangengroepen steeds openlijker hun intrede in de politieke arena doen, dat dit gepresenteerd wordt als een vorm van “democratisering” en als legitiem ervaren, en waarin dergelijke private belangengroepen vetomacht of zelfbeheer over de sector van de maatschappij die zij pretenderen te vertegenwoordigen of te “behandelen” van de overheid weten af te dwingen.’²²

Deze trend is, aldus Tromp, in Nederland duidelijk waarneembaar. Voor de toekomstige ontwikkeling meent hij, dat

‘... van beslissend belang zal zijn of politieke partijen desintegreren tot doorgeefluiken van de belangengroepen, die ze tot (electorale) cliëntèle hebben, of dat ze deze belangen zelf definiëren en vervolgens wegen in het kader van hun politieke beginselen’.

Hijzelf is, terecht lijkt mij, voorstander van een beginselpartij en gekant tegen een actiepartij van de populistten die in een uitvoerig programma elk wat wils geeft.

Een soortgelijke instelling is te vinden in het alternatief verkiezingsprogramma dat de minister van financiën, Duisenberg, in het volgende nummer van *Socialisme en democratie* heeft gepubliceerd. Ook bij hem vindt men wrevel over uitvoerige programma's waarin aan iedere deelgroep fraaie voorspiegelingen worden gedaan en hij brengt het proces waarin minderheden op grond van hun eigenbelangen meerderheidscoalities vormen, als volgt onder woorden:

‘In dit proces is onvoldoende plaats voor een belangenafweging binnen het totaal van alle wensen, omdat iedere deskundige op zijn eigen terrein zover detailleert dat minder deskundigen nauwelijks argumenten hebben om “tegen” te zijn, te meer omdat ze zelf hun eigen detailpunten willen “binnenhalen”.’²³

Deze uitspraken, betrekking hebbend op de Nederlandse si-

tuatie, wijzen er op dat ook in Nederland een van de negatieve aspecten van de verzorgingsstaat - de vorming van coalities van minderheden met uiteenlopende groepsbelangen - niet als een mogelijk maar als een feitelijk probleem wordt gezien.

Uit de beschouwingen van Tromp en Duisenberg blijkt ook op welke wijze voor dit probleem een oplossing kan worden gevonden, namelijk doordat de politieke partijen zich weer meer bewust moeten worden van hun integrerende functie. Daarvoor moeten zij de kiezers duidelijk maken dat partijen niet in de eerste plaats groepsbelangen behartigen, maar dat men een partij moet steunen omdat die partij een zekere maatschappelijke visie wil realiseren. Daarbij zullen volgens bepaalde criteria ook de groepsbelangen na onderlinge afweging tot op zekere hoogte tot hun recht kunnen komen. Op die manier stimuleert men bij de kiezers, dat ook bij hen volgens de criteria van deze maatschappijvisie enigermate een afweging van het globale, totale programma wordt gemaakt. Het betekent dat men via verkiezingsprogramma's niet meer in de eerste plaats een beroep doet op het directe eigenbelang van de kiezers maar ernaar streeft ook hen een afweging te laten maken. Alleen op die wijze kunnen de kiezers als burger fungeren, als mensen die een visie hebben op de publieke zaak en niet als individu.

Via een omweg zien wij hier het idee terugkomen van een consensus die, hoe vaag dan ook, altijd wordt voorondersteld bij beschouwingen over democratie. Alleen, wij hebben niets gezegd over de aard van die consensus en over de vraag volgens welke criteria er zal worden afgewogen. Bovendien hebben wij ons beperkt tot de vraag hoe één partij zich tegen het proces van verbrokkelde belangenbehartiging zou kunnen keren.

Met de verwijzing naar een maatschappelijke visie die criteria voor de afweging kan leveren, zijn wij terecht gekomen bij de politieke filosofie en bij de normen volgens welke naar sociale rechtvaardigheid behoort te worden gestreefd. Het lijkt voor de hand te liggen dat bij socialistische partijen centraal zal zijn de vraag hoe allerlei maatschappelijke ongelijkheden kunnen worden verminderd en in welke mate dat

mogelijk is. Maar dat is geen doelstelling die men bij het gehele electoraat in de westerse verzorgingsstaten als hoogste norm kan veronderstellen. Behoudender groepen zullen stellig wijzen op de grotere onvrijheid en grotere macht van de staat die met dit streven naar minder ongelijkheid gepaard gaan. En wij hebben gezien dat ook socialistische auteurs zich hierover onbehagelijk voelen. In de politieke praktijk zal dit ertoe kunnen leiden, dat tegenover de hoogste norm van minder ongelijkheid door anderen als hoogste norm de individuele vrijheid wordt gesteld. Dan zijn wij na de uitdijning van de verzorgingsstaat tot behartiger van allerlei groepsbelangen weer terug bij de controverse die Hayek al een generatie geleden heeft gesignaleerd. Het betekent dat weliswaar binnen de partijen de verbrokkelde behartiging van groepsbelangen kan worden tegengegaan, maar dat daartegenover de tegenstellingen tussen partijen scherper zullen worden als gevolg van de verschillende maatschappijvisies. Met andere woorden, enige grondnorm die als consensus kan fungeren en zonder welke democratie onmogelijk is, ontbreekt ook dan. Daarmee zijn wij beland in een situatie die in ons eerste voorbeeld is geschetst: een mogelijke situatie waarin een minderheid na verkiezingen de heerschappij van de meerderheid als tirannie ervaart, omdat er geen rekening kan worden gehouden met de hoogste norm van de minderheid die afwijkt van die van de meerderheid.

Opnieuw staan wij dan voor het dilemma dat bij de verschillende in het begin geciteerde auteurs is genoemd. Gaat de ontwikkeling in zo'n situatie dan naar een (rechts) autoritair regime of naar een (links) totalitair regime, of is er nog een andere oplossing denkbaar?

In theorie is er zeker een derde mogelijkheid. Indien namelijk in de verdere ontwikkelingen van de verzorgingsstaat zich inderdaad een situatie gaat voordoen met een verstrakking van de ideologische fronten - met één partij die minder ongelijkheid wil en een andere die zich hiertegen verzet om der wille van de individuele vrijheid - dan kan er een patstelling ontstaan. Het is mogelijk dat beide partijen daaraan de voorkeur geven boven het alternatief van een ondemocratisch systeem van links of rechts met de hieraan inherente

grotere willekeur en toeneming van het fysieke geweld in de politieke strijd. Aanvaarding van die patstelling vooronderstelt dat vóór een bepaald kritiek punt degenen die naar minder ongelijkheid streven hun verlangens op een laag pitje zetten en dat degenen die tegen een verdere vermindering van de ongelijkheid zijn, zich althans bij de bestaande situatie neerleggen. In dat geval is er bij beide partijen een consensus ontstaan over enigerlei vorm van tolerantie die dan als norm boven hun streven naar minder ongelijkheid of naar handhaving van de individuele vrijheid uitgaat. In een dergelijke situatie zal de ideologische of politiek-filosofische discussie over de meest aanvaardbare norm van sociale rechtvaardigheid stellig in hevigheid toenemen; met John Rawls aan de ene en Robert Nozick aan de andere kant hebben de eerste strijders voor deze nieuwe gevechtsronde zich trouwens al aangemeld.²⁴ Misschien dat dan op den duur over bepaalde wenselijke wijzigingen in de maatschappij een consensus kan ontstaan op grond waarvan verdere hervormingen kunnen worden doorgevoerd.

Of deze idyllische schildering in de praktijk enige kans van slagen heeft, is een andere vraag waarop het antwoord bovendien van land tot land zal verschillen. Het hangt af van de intensiteit van de uiteenlopende voorkeuren die er leven in het electoraat, van de machtsverhoudingen tussen de aanhangers van de verschillende maatschappijvisies, van de mate waarin men de bestaande situatie ondraaglijk vindt, van de mate waarin men de risico's onderschat die men loopt in niet-democratische regimes en van de vraag of de politici het moment juist taxeren waarop een patstelling is ingetreden. Dergelijke factoren bepalen of men al dan niet bereid is een patstelling als nationale 'balance of terror' of vreedzame coëxistentie te aanvaarden. Maar één ding is zeker. Wanneer men hiertoe niet bereid is en er fundamentele tegenstellingen over de hoogste normen van sociale rechtvaardigheid bestaan, dan gaat in de verzorgingsstaat de democratie als besluitvormingsmethode op nationaal niveau ten gronde. Over deze stelling kan in ieder geval consensus bestaan bij rechts en bij links van Hayek tot Walzer.

Noten

Deze bijdrage is geschreven tijdens een verblijf in het *Netherlands Institute for Advances Study in the Humanities and Social Sciences* (NIAS) te Wassenaar. De beschouwingen over minderheidsprogramma's van meerderheidspartijen zijn het resultaat van nauwe samenwerking met mijn eveneens destijds op het NIAS vertoevende Amerikaanse collega Douglas W. Rae, van Yale University, zoals ook blijkt uit noot 16 hieronder.

Eindnoten:

- 1 Michael Walzer, 'Politics in the Welfare State: Concerning the Role of American Radicals', in *Dissent*, jan./febr. 1968, tevens opgenomen in *Dissent*, Spring 1974, 20th Anniversary Issue, blz. 290-304; Michael Harrington, 'The Welfare State and its Neoconservative Critics', in *Dissent*, Fall 1975, blz. 435-454.
- 2 Walzer, blz. 292.
- 3 Walzer, blz. 292 e.v.
- 4 Walzer, blz. 300.
- 5 Walzer, blz. 301.
- 6 Harrington, blz. 451.
- 7 Harrington, blz. 454.
- 8 Samuel Brittan, 'The Economic Contradictions of Democracy', in *British Journal of Political Science*, V, 2, 1975, blz. 129-159; Robert Moss, *The Collapse of Democracy*, 1975.
- 9 Brittan, blz. 130 e.v.
- 10 Brittan, blz. 143; zie ook blz. 137.
- 11 Brittan, blz. 150.
- 12 Brittan, blz. 151.
- 13 Moss, blz. 44.
- 14 Brittan, blz. 139.
- 15 H. Daudt, 'Intermediaire structuren tussen burger en centrale overheid in Nederland'; lezing tijdens Politicologenetmaal, mei 1976.
- 16 Douglas W. Rae en Hans Daudt, 'The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision', in *European Journal of Political Research*, IV, 1976, blz. 391-398.
- 17 Robert A. Dahl, *A preface to Democratic Theory*, Chicago/Londen 1956, blz. 128.
- 18 Anthony Downs, 'Why the Government Budget is too small in a Democracy', in *World Politics*, XII, 1959-1960, blz. 541-563; in het bijzonder blz. 544 e.v. en 558.
- 19 J. van den Doel, *Demokratie en welvaartsstheorie: Een inleiding tot nieuwe politieke economie*, Alphen aan den Rijn 1975, blz. 93.
- 20 In het oorspronkelijke artikel, zoals dat is verschenen in *Beleid & Maatschappij* van juli/augustus 1976, is hierop nader ingegaan aan de hand van enkele ingezonden stukken in de *Haagse Post* van 20-3-1976 en 1-5-1976, gericht tegen deze opvatting van Van den Doel en de reacties hierop van Van den Doel zelf.
- 21 Bart Tromp, 'Socialisme, organisatie en democratie: Politieksociologische kanttekeningen bij de koers en ontwikkeling van de PvdA', in *Socialisme en democratie*, XXXIII, 1976, blz. 155-172.
- 22 Tromp, blz. 162 e.v.
- 23 W.F. Duisenberg, 'Een alternatief verkiezingsprogram-verantwoording', in *Socialisme en democratie*, XXXIII, 1976, blz. 211-224; in het bijzonder blz. 212.
- 24 John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1971; Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford 1974.

Lijst van publikaties

- Briggs, A., 'The Welfare State in Historical Perspective', in *European Journal of Sociology*, II, 1961, blz. 221-258.
- Bruce, M., *The Coming of the Welfare State*, Londen 1968 (4de ed.).
- Bruce, M., *The Rise of the Welfare State: English Social Policy 1601-1971*, Londen 1973.
- Burg, F.H. van der, 'Is het wenselijk dat de overheid maatregelen neemt tot ordening en publicatie van bestaande subsidievoorwaarden?', in *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereeniging*, C VII, 1977, deel 1, tweede stuk, blz. 6-57.
- Commager, H.S. (ed.), *Lester and the Welfare State*, Indianapolis 1967.
- Dahrendorf, R., *The New Liberty: Survival and Justice in a Changing World*, Londen 1975.
- Deleeck, H., *Opstellen over inkomensverdeling, sociale zekerheid en sociaal beleid*, Antwerpen/Utrecht 1972.
- Ferber, Chr. von, en F.-X. Kaufmann (Hrg.), 'Soziologie und Sozialpolitik', in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 19/1977.
- Fraser, D., *The Evolution of the British Welfare State*, Londen 1973.
- Galbraith, J.K., *The Affluent Society*, Londen 1958.
- George, V., *Social Security: Beveridge and After*, Londen 1968.
- George, V., *Social Security and Society*, Londen 1973.
- George, V. en P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Londen 1976.
- Harrington, M., 'The Welfare State and its Neo-conservative Critics', in *Dissent*, Fall 1975, blz. 435-454.
- Heek, F. van, *Verzorgingsstaat en sociologie*, Meppel 1972.
- Heek, F. van, *Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat: Een halve eeuw sociale verandering 1920-1970*, Meppel 1973.
- Hill, M., *The State, Administration and the Individual*, Londen 1976.

- Hoogendijk, W.C.D. 'Van verzuiling naar decentralisatie: Overheid en particulier initiatief in een veranderend cultuurpatroon', in *Preadviezen Welzijnscongres 1976*, Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, Den Haag 1976, blz. 73-99.
- Howard, D.S., *Values and Social Welfare: Ends and Means*, New York 1968.
- Idenburg, Ph.A., 'Plaats en taak van het particulier initiatief: Vragen en kanttekeningen bij een voortgaande discussie', in *Preadviezen Welzijnscongres 1976*, Nationale Raad voor Maatschappelijke Welzijn, Den Haag 1976, blz. 3-69.
- Janowitz, M., *Social Control of the Welfare State*, New York/Oxford/Amsterdam 1976.
- Kallen, D.J, en D. Miller, 'Public Attitudes Towards Welfare', in *Social Work*, XVI, 1971, blz. 83-90.
- Kraemer, P.E., *The Societal State: The Modern Osmosis of State and Society as Presenting itself in The Netherlands in Particular*, Meppel 1966.
- Kreveld, J.H. van, 'In hoeverre mogen en moeten bij het verlenen van subsidie voorwaarden worden gesteld?', in *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging*, CVII, 1977, deel I, tweede stuk, blz. 59-153.
- Lapré, R.M. (red.), *De economie van de welzijnszorg*, Alphen aan den Rijn 1976.
- Lasch, Chr., 'The Narcissistic Personality of our Time', in *Partisan Review*, XLIV, 1977, blz. 9-19.
- Marsh, D., *The future of the Welfare State*, Londen 1964.
- Marsh, D., *The Welfare State*, Londen 1970.
- Marshall, T.H., *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, N.Y. 1964.
- Marshall, T.H., *Social Policy in the 20th Century*, Londen 1965.
- Marshall, T.H., 'Value Problems of Welfare-Capitalism', in *Journal of Social Policy*, I, 1, 1972, blz. 15-32.
- Miliband, R., *Parliamentary Socialism*, Londen 1961.
- Miliband, R., *The State in Capitalist Society*, Londen 1969.
- Miller, S.M. en P.N. Roby, *The Future of Inequality*, New York 1970.
- Mishra, R., *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare*, Londen 1977.
- Myrdal, G., *Beyond the Welfare State*, New Haven 1960.
- Pen, J., 'De grenzen van de welvaartsstaat', in *Sociologische Gids*, X, 1961, blz. 69-77.
- Peper, A., *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van*

- het opbouwwerk*, Meppel 1972.
- Pinker, R., *Social Theory and Social Policy*, Londen 1971; Nederlandse vertaling: *Sociologie en sociaal beleid*, Meppel 1973.
- Pinker, R., 'Social Policy and Social Justice', in *Journal of Social Policy*, III, 3, 1975, blz. 1-19.
- Piven, F.F. en R.A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York 1971.
- Reich, Ch., 'Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues', in *Yale Law Journal*, LXXIV, 1965, blz. 1245-1257.
- Robson, W.A., *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality*, Londen 1976.
- Romanyshyn, J.M., *Social Welfare: Charity to Justice*, New York 1971.
- Runciman, W.G., *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-century England*, Londen 1966; uitgebreide herdruk in Pelican Books, 1972.
- Samuelsson, K., *From Great Power to Welfare State: The Swedish Experience*, 1969.
- Schottland, Ch.I. (ed.), *The Welfare State*, New York 1967.
- Steiner, G., *The State of Welfare*, Washington 1971.
- Street, H., *Justice in the Welfare State*, Londen 1975 (2de ed.).
- Swaan, A. de, 'De mens is de mens een zorg: over verstatelijking van verzorgingsarrangementen', in *De Gids*, 139, 1976, blz. 35-48.
- Thoenes, P., *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden 1962.
- Townsend, P., *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth 1975 (bij Penguin in 1976).
- Titmuss, R.M., 'The Welfare State: Images and Realities', in *Social Service Review*, XXXVII, 1963, blz. 1-11.
- Titmuss, R.M., *Income Distribution and Social Change*, Londen 1962.
- Titmuss, R.M., *Essays on 'The Welfare State'*, Londen 1958, herziene ed. 1963.
- Titmuss, R.M., *Commitment to Welfare*, Londen 1968 (nieuwe ed. 1976).
- Titmuss, R.M., 'Welfare Rights: Law and Discretion', in *Political Quarterly*, XLIV, 1971, blz. 113-132.
- Titmuss, R.M., *Social Policy*, Londen 1974.
- Vall, M. van de, 'De welvaartsstaat als economisch milieu', in *Sociologische Gids*, X, 1961, blz. 77-90.
- Vervoort, C.E., 'Prolegomena tot de sociologie van de welvaarts-

- staat', in *Sociologische Gids*, X, 1961, blz. 58-68.
- Walzer, M., 'Politics in the Welfare State', in *Dissent*, 1968, 1.
- Weijel, J.A., *Achtergronden van sociale zekerheid*, Amsterdam 1972.
- Weijel, J.A., *De mensen hebben geen leven*, Amsterdam 1973.
- Wilding, G. en V. George, 'Social Values and Social Policy', in *Journal of Social Policy*, IV, 4, 1976, blz. 373-390.
- Wilensky, H.L., 'The Problems and Prospects of the Welfare State', in H.L., Wilensky en Ch.N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Glencoe, Ill. 1965 (uitgebreide herdruk).
- Wilensky, H.L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley/Los Angeles/Londen 1975.
- Wilensky, H.L. en Ch.N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, Glencoe, Ill. 1965 (uitgebreide herdruk).
- Zahn, E., *Leven met de welvaart*, Amsterdam 1962.
- Zald, M.N. (ed.), *Social Welfare Institutions: A Sociological Reader*, New York/Londen 1965.

Bronvermelding

J.A.A. van Doorn, 'De beheersbaarheid van de verzorgingsmaatschappij', in *Beleid & Maatschappij*, IV, 1977, blz. 115-128.

Iwan Sewandono, 'Theorie achter de verzorgingsstaat: literatuurverkenning en interpretatie', in *Beleid & Maatschappij*, IV, 1977, blz. 75-85.

C.J.M. Schuyt, 'De sociale toekomst van de verzorgingsstaat', in *Beleid en Maatschappij*, III, 1976, blz. 190-201.

Jan de Lange en Percy B. Lehning, 'Le client roi, c'est moi: krijgt de burger wat hem toekomt?', in *Beleid & Maatschappij*, III, 1976, blz. 270-280.

Bram Peper, 'Beheersproblemen in de welzijnssector', in *Beleid & Maatschappij*, IV, 1977, blz. 129-140.

M. van Doorn-de Leeuw, 'Wie gaat de gezondheidszorg beheersen?', in *Beleid & Maatschappij*, IV, 1977, blz. 141-147.

A. Heertje, 'De economische toekomst van de welvaartsstaat', in *Beleid & Maatschappij*, III, 1976, blz. 166-174.

H. Daudt, 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat', in *Beleid & Maatschappij*, III, 1976, blz. 175-189.

De auteurs

Dr. H. Daudt (1925) is sinds 1963 hoogleraar politicologie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceerde onder andere ‘Kritische theorie, kritiek op de politicologie en politicologische kritiek’, in *Acta Politica*, VII, 1972, blz. 220-272, en samen met dr. J. de Lange ‘Selectie van politieke informatie bij Amsterdamse kiesgerechtigden’, in H. Daudt e.a., *Selectiviteit in de massacommunicatiemedia*, Deventer 1971.

Dr. J.A.A. van Doorn (1925) is hoogleraar in de sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Naar onderwerp verwante publikaties: ‘De strijd om de macht in dienstverlenende organisaties’, in *Beleid & Maatschappij*, II, 1975, blz. 111-117, en ‘Conservatieve gedachten over wetenschap en maatschappij’, in *Mens en Maatschappij*, LII, 1977, blz. 2-17.

Mr. M. van Doorn-de Leeuw (1942) werkte enkele jaren op de Juridische Afdeling van de Consumentenbond, met name belast met de behandeling van klachten inzake gezondheidszorg. Zij is thans werkzaam bij de staf van het Beraad Gezondheidszorg Gewest 's-Gravenhage.

Dr. A. Heertje (1934) is hoogleraar in de economie aan de Juridische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Hij promoveerde in 1960 op *Enkele aspecten van de prijsvorming van consumptiegoederen op monopolistische en oligopolistische markten*. Hij publiceerde *Economie en technische ontwikkeling*, Leiden 1973, waarvan ook een Engelse vertaling is verschenen, en *Echte economie*, Amsterdam 1977.

Drs. Jan de Lange (1944) was tot 1977 verbonden aan het Instituut voor Wetenschap der Politiek aan de Universiteit van Amsterdam. Thans is hij adjunct-directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau

te Amsterdam. Hij publiceerde onder andere een beschouwing over 'Bestuur en bestuurd', in *Acta Politica*, XI, 1976, blz. 420-433.

Drs. Percy B. Lehning (1944) is als politicoloog verbonden aan het Instituut voor Wetenschap der Politiek van de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceerde onder andere in *De Gids*, jrg. 139, 1976, blz. 73-96, 'Een filosoof van de vrijheid protesteert tegen gelijkheid'.

Dr. Bram Peper (1940) is hoogleraar Sociaal-Economisch Beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij was in de voorbije kabinetsperiode beleidsadviseur van CRM. Hij publiceerde onder andere *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel 1972.

Dr. C.J.M. Schuyt (1943) is jurist en socioloog; als hoogleraar in de rechtssociologie is hij verbonden aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Hij publiceerde onder andere *Rechtssociologie*, Rotterdam 1971, en *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam 1972.

Drs. Iwan Sewandono (1945) studeerde sociale antropologie in Leiden en in Amsterdam. Hij is lid van de staf van de subfaculteit Andragologie van de Universiteit van Amsterdam. Hij deed veldonderzoek in Tunesië, in het opbouwwerk in Nederland, en binnen ambtelijke organisaties. Hij publiceerde over samenlevingsopbouw en beleidsproblematiek en bereidt een proefschrift voor over 'Mensen in het sociaal beleid: De verzorgingsstaat in werking'.

Register

Auteurs

Abel-Smith, B. 149 161 162

Bachrach, P. 111 119

Baran, P.A. 67

Baratz, M. 111 119

Belleman, S.J.M. 162

Benham, F. 67

Beugels, P. 146

Beugen, M. van 64 69

Beusekom-Fretz, G. van 45

Beveridge, W. 9 53 54 67

Boelhouwer, R.H. 43

Boer, J. 69

Böhtlingk, F.R. 96

Brentjens, H.J.H. 42

Brittan, S. 195 196 197 198 199 200 201 208 212 213 218

Brugmans, A. 69

Buddemeijer, L. 118

Buchanan, J. 96

Carneiro, R.L. 65

Chaliand, G. 68

Cluysenaer, J.L.H. 89 96

Collard, D. 54 67

Coser, L. 69

Couwenberg, S.W. 25 43 44

Crum, G. 68

Daalder, H. 43

Daalen, P. van 64 69

Dahl, R.A. 207 218

Damen, P.C. 162

Darwin, Ch. 50 64

Daudt, H. 42 64 218

Deleeck, H. 96

Dicey, A.V. 66

Doel, J. van den 66 210 211 218

Dokter, H.J. 163

Dolbeare, K.M. 104 118

Donner, A.M. 89 96

Doorn, J.A.A. van 42 68 145

Douben, H. 87 96

Downs, A. 208 211 218
Drees jr., W. 118
Drucker, P.F. 42
Duisenberg, W.F. 214 215 219
Durkheim, E. 54 55 56 57 58 68

Easton, D. 99 100 106 107 108 117 118
Edelman, M. 107 118
Engers, R. van 118
Es, J.C. van 45 159 160 163
Everts, J. 43
Eijck, C. van der 111 119

- Filet, B.C. 119
 Fox, R.C. 162
 Freeman, D. 65
 Freidson, E. 32 45 155 156 157 162
 Friedman, M. 51 52 61 66

 Galbraith, J.K. 10 14 83 96
 Geertz, C. 68
 Gellner, E. 68
 George, V. 51 60 61 65 67 68 69 81 86 96
 Gilbert, N. 67 96
 Goddijn, W. 44
 Goffman, E. 65
 Green, P. 118
 Grinten, T. van der 163
 Groenendijk, C.A. 42 69 95
 Groenman, S.J. 68
 Groot, L.M.J. 148 161
 Grunell, M. 65

 Harrington, M. 96 191 193 194 198 199 200 218
 Hayek, F.A. 66 79 80 82 96 217
 Heek, F. van 47 64 66 75 77 78 88 95 96
 Heertje, A. 64 188 212
 Hill, M. 45
 Hollander, A.N.J. den 44
 Homberg, H.v.d. 68
 Hoogendijk, W.C.D. 44 45
 Hoogerwerf, A. 99 100 104 118
 Houten, D. van 69

 Idenburg, Ph.A. 46
 Illich, I. 36 45 159 163
 Ionescu, S. 68

 Jager, H. de 68
 Janowitz, M. 39-42 43 46
 Jenks, Chr. 96
 Johnson, T.J. 44
 Jong, G.A. de 163

 Kemenade, J.A. van 30
 Keynes, J.M. 53 54 67 83
 Köbben, A.J.F. 69
 Kok, W.J.P. 111 119
 Kraemer, P.E. 43 44
 Kruijt, J.P. 44

Lange, J. de 42 119
Lapr , R.M. 43 148 158 161 162
Laski, H.J. 55
Lebeaux, Ch.N. 45
Lee, P.R. 162
Leenen, H.J.J. 154 162
Lehning, P.B. 42
Lenin, W. 67
Levinson, S. 118
Loon, P.C.J. van 162

Mannheim, K. 48 53 54 66
March, J.G. 44
Marx, K. 54 55 60
Matthijssen, M. 44
May, R. 95 96
McClosky, H. 110
Mechanic, D. 162
Mertens, P.J.J. 43
Merton, R.K. 64
Meijering, W. 45
Miliband, R. 55 67 81
Mishan, E.J. 67 96
Moss, R. 195 197 198 199 212 213 218
Moulijn, C.D. 44

Nederveen, J. 69
Nelson, B.J. 101 103 114 118
Nozick, R. 217 219

Nuyens, W.J.F.I. 162

Okun, A.M. 96 183 188

Pais, A. 181 188

Paish, F.W. 67

Pannekoek, A. 65

Parsons, T. 65

Passmore, J. 95 96

Pateman, C. 110 119

Peel, J.D.Y. 65

Pen, J. 39 46 67

Peper, A. 43 44 45 64 69

Persons, S. 65

Pinker, R. 55 61 64 65 66 67 69 86 96

Polak, C.H.F. 96

Powell, E. 81

Pressman, J.L. 119

Rae, D.W. 218

Rawls, J. 67 217 219

Robson, W.A. 42 100 101 105 118 188

Roland Holst, H. 65

Roscam Abbing, E.W. 154 162

Roscam Abbing, P.J. 43

Ruitenbergh, L.W. 43

Rumney, J. 65 66

Runciman, W.G. 64 69

Santema, S. 44

Say, J.S. 54 67

Schaijk, H. van 69

Scholten, G.H. 117

Schouten, C.W. 43

Schuyt, C.J.M. 37 42 44 45 47 64 69 95 101 102 103 114 117 118

Seeley, J. 14

Sewandono, I. 68

Silverman, M. 162

Sloot, B.P. 42 69 95

Smith, A. 53 67

Specht, H. 67 96

Spencer, H. 50 51 52 65 66

Speijer, L. 45

Stinchcombe, A.L. 44

Stiphout, H.A. van 69

Sumner, W.G. 50 51 65

Sweezy, P.M. 67

Thoenes, P. 42 69 74 95
Thomas, W.I. 47 64
Thurlings, J.M.G. 43 44
Tinbergen, J. 85 96
Titmuss, R.M. 60 61 65 66 69
Touraine, A. 96
Tromp, B. 59 68 213 214 215 219
Turpijn, Ch.F. 42

Vlist, M.v.d. 68
Vos, R. 68
Vuijsje, H. 45

Walzer, M. 191 192 194 195 197 198 199 200 217
Weber, M. 48
Weijel, J.A. 96 146
Wildavsky, A. 119 162
Wilding, P. 51 60 61 65 67 68 69 81 86 96
Wilensky, H.L. 43 45 75 76 85 95 96
Wolfson, D.J. 42 46 161
Worsley, P. 68

Zaken

activisme 58-59
anti-collectivisme 81-83

- beheersbaarheidsproblemen 34-42 123-146 147-161
- belangengroepen 196-197 200-204 210-212 214
- Beveridge-rapport 9 53
- bureaucratie 92-94
- bureaucratisering van zorg 33-34 94-95 155

- cliënten maatschappelijke dienstverlening 37-39 41-42 97-117
- circuit, officieus 176-177
- collectivisme 54-59
- communisme 75
- confessionele invloed 26-27 30
- consumenten 169-171
- consumenten van diensten zie: cliënten
- consumentisme 38-39 150-151 160
- corporatisme 40

- darwinisme, sociaal 50-51
- decentralisatie 40 133 138-139 141-142 152-153
- democratie, democratisering 38 153-154 195-218
- deprofessionalisering 36-37

- effectiviteit welzijnsvoorzieningen 142-143

- Fabians 61 81

- gezinsverzorging 24
- gezondheidszorg 27 28 30 32-33 147-161
- zie ook: medisch model

- kapitalisme 22 75
- Knelpuntennota CRM 45 132-133 135 141
- kostenontwikkeling voorzieningen 23-25 75 130-131 148-150 157-158

- liberalisme 22 53-54 60-63 74 77 81 117 191-192 200

- markteconomie 22 51-52 82-83 171-175 181-183 190
- marxisme 54-55
- medicalisering 32 155-157
- medisch model 33 155-159
- medische voorzieningen zie: gezondheidszorg

- onderconsumptie welzijn 101-103 105-106 110 113-115
- ondernemingsgewijze produktie zie: markteconomie
- onderwijs 27-28
- ongelijkheid, sociale en economische 84-88 183-185
- ontmedicalisering 36
- ontzuiling 30-31 137

opbouwwerk, maatschappelijk 24 41

participatie, politieke 110-113

particulier initiatief 25-30 31 127-128

planning welzijn 139-141 142 143

pluralisme 196-197

populisme 58-59 213

professionalisme 21 28 31-33 35-37 137-138 155 159-161

publieke sector, uitdijning van 175-178

rationalisatie dienstverlening 35-36 126-127 144-145 155
 regionalisatie zie: decentralisatie

sociaal-democratie 59-63 213-215
 sociaal-liberalisme zie: liberalisme
 socialisme 59-63 74 77 84-88 117 193 199
 solidarisme 54 55-58
 subsidiebeleid 27-28 34 39-41

technische ontwikkeling 172-173 185-187
 totalitarisme 197 199 216

uitkeringen sociale verzekeringen 23-24

vakbeweging 22 196-197
 verzorgingsmaatschappij
 algemene typering 17 21
 beheersbaarheid 34-42
 Nederlandse variant 23-30
 verzorgingsstaat
 algemene typering 10 18-20 47-48 73-75 168-169 190
 als economisch stelsel 19 23-24 167-187
 als politiek compromis 21-23 48-49 74 77-78 86-87 102 117 193-194
 als stelsel van politieke besluitvorming 19-20 23-24 189-218
 als stelsel van politieke productie 97-117
 als systeem van rechten 19 74-75 88-95 97-117
 kritiek 79-88 190-200
 theoretische fundering 47-64
 verschillen per land 24-26 75-76 149 151
 verzuiling 27-30 136-137
 vrijwilligerswerk 144

welvaartsbegrip 167-168 180-181
 welvaartsstaat zie: verzorgingsstaat
 welzijnsbeleid 123-146
 welzijnsmarkt 39